

Renato Bordone, Paola Guglielmotti, Sandro Lombardini, Angelo Torre  
***Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea.***  
***Ricerche italiane e riferimenti europei***

[A stampa in *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea*, Atti del convegno internazionale di studi (Alessandria, 26-27 novembre 2004), a cura di R. Bordone, P. Guglielmotti, S. Lombardini, A. Torre, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2007, pp. 9-47 © degli autori – Distribuito in formato digitale da "Reti Medievali"].

Renato Bordone  
Paola Guglielmotti  
Sandro Lombardini  
Angelo Torre

*Lo spazio politico locale  
in età medievale, moderna e contemporanea.  
Ricerche italiane e riferimenti europei*

Il numero di discipline e di competenze che si occupavano degli ambiti economici, politici, sociali e culturali locali è assai consistente: dalla geografia all'antropologia (pura e applicata), dalla pianificazione territoriale alla sociologia del territorio, dalla storia propriamente detta alla storia dell'arte, per finire con i vari livelli dell'amministrazione pubblica e della fornitura di servizi. Tutte queste competenze si trovano a usare, in modo più o meno consapevole, un ristretto numero di concetti e di categorie operative, che tentano di definire le articolazioni interne di tali ambiti e di inserirle all'interno di più ampie scale operative (economiche, culturali e politiche).

Nonostante una grande messe di studi su singoli casi, recente è l'interesse per una consapevole utilizzazione delle fonti storiche (di carattere scritto, figurato od osservazionale) come strumenti di definizione e di conoscenza analitica dello spazio politico locale, e ciò tanto da parte degli storici professionisti, o accademici, quanto da parte degli operatori sopra menzionati.

Un primo strumento concettuale, di rilevanza evidente e di carattere generale, con cui ci si accosta alle situazioni locali, è certamente quello del binomio centro-periferia. Si tratta di una opposizione comoda, che consente di situarsi, in modo apparentemente rapido, a una delle due estremità. Ma si tratta di uno strumento largamente inadeguato e fuorviante, perché, tendenzialmente o implicitamente, riconosce capacità d'iniziativa solo al primo dei due poli.

Ma il problema non si risolve semplicemente separando, considerando su due piani diversi, le due scale. In generale, si può osservare come le categorie correntemente usate per la definizione dello spazio politico locale partano da una scissione radicale tra la scala microscopica, che viene definita locale, e la scala più ampia, nella quale operano le istituzioni amministrative ed econo-

niche. Da questa scissione derivano una insufficiente comprensione analitica della sfera locale e un altrettanto sfuocato riconoscimento della relazione tra queste due scale.

È infatti indubitabile che appare di difficilissima applicazione il principio di studiare ciascuna sfera con categorie differenti, e spesso incompatibili. Se è quasi naturale, e indubbiamente più facile, osservare lo spazio locale con le categorie trascritte da quanti vi operano o vi hanno operato nel tempo (convenzionalmente denominate “*emic*”), assai più arduo appare il raccordo con le categorie elaborate e praticamente usate da chi operava e opera in ambiti territoriali e di potere più ampi (denominate “*etic*”).

Da questo punto di vista, una ricerca quale lo *Schedario storico-territoriale dei comuni piemontesi*, che verte sui processi di formazione dei comuni da un punto di vista territoriale, è condotta a partire dalla considerazione dell'esistenza di configurazioni di potere di altro genere, osservabili con particolare evidenza nei secoli medievali e moderni, ma che sarebbe erroneo considerare estinte (sono, anzi, ben vive su altri piani, ad esempio le *corporations*), che possiamo definire di intreccio di giurisdizioni.

Si tratta di una compresenza, nello stesso luogo e di fronte agli stessi soggetti, di prerogative e giurisdizioni concorrenti, che operano localmente, ma obbediscono a impulsi non necessariamente locali, rendendo in tal modo particolarmente dinamico e conflittuale lo spazio politico locale.

Si tratta di una condizione empiricamente incontrovertibile per il Piemonte, ma estensibile con facilità a molte altre situazioni, e che solo l'ideologia inconsciamente statalista degli storici, soprattutto modernisti, ha impedito finora di analizzare in tutte le implicazioni concrete. Attraverso l'intreccio di giurisdizioni è possibile congiungere l'analisi delle dinamiche sociali e culturali che possiamo definire di ambito limitato (microanalisi), con la dimensione istituzionale a livello territoriale più ampio.

La considerazione e lo studio dei panorami istituzionali locali, delle loro tensioni interne ed esterne, può consentire di giungere a una considerazione del rapporto tra scale diverse in termini di intreccio, fatto cioè di elementi di raccordo e di compresenza. Questa rappresentazione del rapporto fra scale non implica affatto l'assenza di conflitto, ma cerca di partire dalla insopprimibile dialogicità fra istituzioni, sia pure poste in termini normativi a scala territoriale diversa. Il conflitto e la resistenza sono solo alcuni tra i linguaggi che caratterizzano la comunicazione fra scale e livelli di diversa posizione e ampiezza. Altri possono essere individuati, di non minore spessore e rilevanza.

In particolare, pensiamo che l'intreccio giurisdizionale possa essere individuato all'opera attraverso l'esame di tematiche ben precise: il rapporto tra fonti e periodizzazione; la nozione di comunità e il suo rapporto con l'assetto

insediativo; la nozione di panorama relazionale e istituzionale locale alla luce del pluralismo giuridico; il rapporto tra risorse collettive e comunità; infine il concetto di riforma amministrativa e la relazione tra conoscenza e misura. Proviamo a passare in rassegna, sommariamente ma problematicamente, ciascuna di esse.

### 1. Fonti scritte e periodizzazione

Abbiamo accennato a come il convegno abbia offerto l'occasione per discutere i primi risultati dello *Schedario storico-territoriale dei comuni piemontesi*, una ricerca che affronta lo spazio politico locale in termini storici e sul lungo periodo, adottando un approccio quasi millenario alla storia dei comuni. Nelle pagine che seguono, diversi contributi citano e descrivono ricerche storiche in corso, tutte di ampio respiro e ricche di punti di contatto con il progetto di *Schedario piemontese*: così l'*Atlante Storico dell'Insediamento Meridionale (secoli XV-XX)*, presentato nel suo contributo da Biagio Salvemini; il progetto *Civita*, incentrato sulla Lombardia e descritto da Mario Signori; i lavori della "Leicester school" in Inghilterra, illustrati nel contributo di Graham Jones. Pur ispirati a metodi e finalità distinte, sulle quali ritorneremo, tutti questi progetti sono meditatamente improntati a uno sguardo storico di lungo periodo.

Lungo periodo non vuole assolutamente dire, a nostro avviso, una gerarchia di tempi, come era implicato dalla nozione di *longue durée*, già elaborata da Fernand Braudel<sup>1</sup>. Lo spazio politico locale non rappresenta affatto una continuità millenaria, ma rappresenta invece un'arena documentata di sforzi oscillanti tra continuità e innovazione.

Questa scelta di periodizzazione ha almeno due conseguenze. Innanzitutto, essa comporta la cautela di non imprigionare l'oggetto di studio – lo spazio politico locale – all'interno di categorie di analisi precostituite dai diversi depositi documentari che le istituzioni agenti nei singoli periodi hanno prodotto. Nel corso del tempo, cartulari, *libri iurium* medievali, amministrazione patrimoniale ed ecclesiastica moderna, amministrazione dei regimi liberali e totalitari registrano in modo diverso la loro presa sul territorio. È perciò necessario, innanzitutto, superare i vincoli che ciascuna tipologia documentale pone al ricercatore.

L'importanza di esercitare una critica attenta delle tipologie documentarie

<sup>1</sup> F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Torino 1953.

è posta quasi a epigrafe del contributo di Marco Battistoni, quando sottolinea la necessità «di andare ben oltre le rigidità classificatorie archivistiche». I trabocchetti in agguato sono più d'uno: «ad esempio, la sistemazione archivistica per “materie” o per “paesi” di numerose fonti della prima età moderna, spesso molto più tarda rispetto all'epoca della loro genesi». È opportuna una parola circa la documentazione archivistica usata da Battistoni. Essa parla di una pluralità di rivendicazioni tra il Ducato di Monferrato, quello di Savoia e altri governi di area imperiale: intorno ai confini territoriali, ai tracciati stradali, ai prelievi fiscali. Insomma, entro uno stesso contenzioso si affolla, a più voci, uno specifico intreccio di giurisdizioni e di attori politici tardo cinquecenteschi. Ma la genesi e il significato stesso della documentazione originale furono reinterpretati, e sostanzialmente oscurati, grazie all'intervento di nuovi criteri accentrati e omogenei di classificazione archivistica durante le sistematiche attività di riordino operate nel tardo Settecento.

Un esempio parallelo è quello descritto nel contributo di Antonio Stopani, questa volta grazie alla descrizione dell'Archivio dei Confini del Granducato di Toscana, un fondo d'archivio creato negli anni Settanta e Ottanta del secolo XVIII «per riunire tutta la documentazione prodotta nei secoli precedenti concernente i confini di stato»:

I riformatori toscani avevano voluto dotarsi di uno strumento di imprescindibile importanza per affrontare la riconfinazione del Granducato con gli Stati esteri conformemente al progetto, diffuso presso tutte le cancellerie europee del periodo, di delimitare i rispettivi territori in vista di una più efficace azione propugnatrice della “felicità dei popoli”. L'Archivio dei Confini doveva al tempo stesso permettere la conoscenza geografica dei confini e fornire gli elementi giuridici da far valere in caso di dissidi tra i commissari deputati a condurre le operazioni.

Si trattava, alla base, di una “compilazione”: lo spoglio dell'archivio della magistratura dei Nove Conservatori della Giurisdizione e del Dominio di Firenze, che riuniva compiti di sorveglianza dell'amministrazione e della fiscalità locale con la giurisdizione contenziosa in tutte quelle cause in cui fossero implicate comunità e luoghi pii. La natura della documentazione indirizzata, prodotta e conservata dai Nove Conservatori è «tutta calata in quella cultura giurisdizionale che mette l'amministrazione della giustizia e la dichiarazione del diritto, la tutela e la protezione di diritti al centro dell'organizzazione istituzionale e dell'esercizio del potere».

Il problema è tutt'altro che limitato alle ricerche sull'età moderna o ai riordini dell'età dei Lumi, poiché ogni epoca tende a imporre i propri criteri di classificazione delle fonti documentarie. Diversi contributi mettono in luce gli importanti aspetti comuni di inerzia o di altre forme di continuità propri

delle categorie documentarie elaborate da istituzioni accentratrici, quali le amministrazioni statali in via di consolidamento. Nel suo contributo di carattere metodologico Gian Maria Varanini, commentando meditatamente diverse ricerche modernistiche raccolte in questo volume, tra cui appunto i lavori di Battistoni e di Stopani, vi rileva una connotazione, o «attitudine d'insieme», la tendenza a:

prolungare sino alla fine del Settecento una lunga ombra di pratiche, di consuetudini, di vischiose tradizioni che emergono nel pieno e nel tardo medioevo, e che dureranno ancora a lungo nella transizione al primo Ottocento.

Per l'età contemporanea, un esempio congruente è offerto, tra gli altri, dai criteri considerati "probatori", o in altro modo legittimanti, nell'Italia post-unitaria, per promuovere vuoi la istituzione di nuovi comuni amministrativi, vuoi la soppressione o l'accorpamento di comuni già esistenti. Troviamo qui un repertorio ricorrente di richiami documentari, che potremmo definire stereotipati. Tipiche, secondo Vittorio Tigrino, sono proprio alcune «categorie elaborate a livello centrale, su materie quali, ad esempio, la sussistenza economica dell'ente, l'orientamento dei servizi rispetto al territorio, la natura delle distanze, la tipologia degli insediamenti [...] ma anche il ricorso a categorie di "identità" culturale e storica locali». «In casi piemontesi – precisa ancora Tigrino – ho reperito tra la documentazione allegata anche la produzione di opere storiografiche, spesso stampate per l'occasione».

D'altronde, Alice Ingold, nel suo contributo, segnala la ripetuta produzione di «memorie storiche» da parte di «Consorzi di utenti» in cerca di attestazioni di antichità consuetudinaria come premessa del riconoscimento di uno statuto giuridico che era di per sé indefinito e minacciato: una produzione storiografica autoreferenziale rientra, in tal modo (per ricondurci alle categorie giuridiche descritte da Stopani), in una gamma di azioni d'acquisizione, o di mantenimento e reintegro del possesso (*retinendae, recuperandae possessionis*).

I caratteri innovatori delle attività di classificazione documentaria sono di stretta attualità in ogni definizione dello spazio politico locale. Lo chiarisce, con un esempio, l'intervento di Piercarlo Fabbio quando descrive, sulla base della propria esperienza di amministratore: «lo sforzo che si deve mettere in campo per definire qual è la soglia per cui un comune è piccolo o è grande: il disegno di legge Rasi Bocchino ([www.Senato.it](http://www.Senato.it): Scheda lavori preparatori, Atto parlamentare: C. 5349, 1998, Fase Iter Camera: 1ª lettura) lo fissa intorno ai 5000 abitanti». Di fatto, la capacità fondante di classificazione delle fonti si ripropone oggi su scala europea.

Tra i molti ambiti, il contributo congiunto di Roberta Cevasco e Diego

Moreno richiama la nostra attenzione sulle fonti dell'archeologia ambientale e su quelle "osservazionali" dell'ecologia storica dei siti. Qui una griglia classificatoria europea risponde ai criteri adottati nella direttiva "Habitat" (92/43/CEE), che si propone come la nuova "rete" ecologica europea per preservare habitat e singole specie meritevoli di conservazione e tutela.

Purtroppo, secondo Cevasco e Moreno, le classificazioni proposte a livello europeo «restano scollate dalla realtà e dalla storia» della documentazione effettivamente disponibile. Così, per esempio, nel caso dell'alta Val d'Aveto (nell'Appennino ligure orientale), dove la classificazione corrente dell'ontano bianco vorrebbe ravvisare un «relitto» di «foreste alluvionali residue» e ben più diffuse in passato, ci troviamo di fronte, in realtà, al «prodotto storico di almeno 300 anni di specifiche pratiche colturali». Proprio la categoria di classificazione europea «andrebbe ridiscussa alla luce delle indagini di ecologia storica svolte negli ultimi dieci anni che hanno permesso la ricostruzione del sistema dell'alcorno in questa valle per i secoli XVIII e XIX: ancora alla fine dell'Ottocento, gli oltre 1000 ettari di "ontaneti" presenti nel Comune di Santo Stefano d'Aveto erano sottoposti al sistema ciclico del "ronco" con l'uso del fuoco controllato, la semina di cereali, il pascolo, ecc.» Nel rapporto tra l'analisi delle fonti documentarie e le nuove categorie precostituite, è importante non togliere voce alle prime. La posta in gioco non è secondaria, né astrattamente teorica: «È dunque possibile dimostrare che i popolamenti attuali a ontano bianco derivano da uno specifico, scomparso, "paesaggio culturale" che vedeva al centro del sistema di produzione/riproduzione la specie *Alnus incana*».

Vi è, come abbiamo accennato, una seconda conseguenza della scelta di periodizzazione qui adottata: il fatto, cioè, che essa non implica l'esistenza di un oggetto di studio dato, fisso e intuitivamente riconoscibile. Lo spazio politico locale è infatti di volta in volta definito da nessi e raccordi aperti: dai rapporti esistenti tra produttori di fonti, trascrizione delle pratiche, protagonisti locali, in un gioco di legittimazione reciproca. L'importanza di simili nessi affiora, potremmo dire, nei criteri di impostazione degli stessi progetti di ricerca storica di ampio respiro citati più sopra: allorché, per esempio, si desidera impostare strutture di dati informatizzate, sia pure quanto più possibile flessibili nelle modalità di interrogazione.

Possiamo prendere, come caso concreto, il progetto di *Atlante Storico dell'Insediamento Meridionale*. Qui una «Intesa Gis-Stato, Regioni, Enti Locali per i SIT (Sistemi Informativi Territoriali)» prevede che i dati storici siano uniformati in quanto «dati numerici georeferenziati in un sistema di riferimento comune». O possiamo ancora fare riferimento al progetto *Civita*, il cui obiettivo di compiere un «censimento sistematico» ha suggerito di uniformarsi a una serie di standard elaborati dal Consiglio Internazionale degli Ar-

chivi, dapprima sotto forma del “General International Standard Archival Description”, o ISAD (G), del 1992; quindi del nuovo “International Standard for Archival Authority Records – Corporate Bodies, Persons, Families”, o ISAAR-CPF, del 1994. Ora, in entrambi i progetti citati, la soluzione adottata dagli storici non esime da compromessi, non di rado sofferti, di fronte al compito di ricondurre a un formato standard le sedimentazioni di fonti storiche, diverse per tipo e intrinsecamente variabili nel corso del tempo.

Talvolta, le unità di osservazione prescelte – tipicamente luoghi o istituzioni – tendono, in queste condizioni, a sollecitare soluzioni estreme. Da un lato, nel caso del progetto *Civita*, Signori enuncia, nella selezione e nel trattamento della documentazione, la scelta di «evitare soluzioni di continuità incompatibili con l’esigenza di sistematicità che ha animato l’intero progetto». D’altro lato, può sorgere lo scrupolo di non tradire le inflessioni di un intreccio documentario che si lasciano cogliere soltanto sul lungo periodo. In questo senso, a proposito dell’*Atlante Storico*, Salvemini si domanda: «Quali centri mettere sotto osservazione?», ed esprime quindi una meditata reticenza a uniformare la complessità propria delle raccolte documentarie, in quanto prodotti storicamente stratificati, dovuti a un «gioco complesso dei molteplici attori localizzati individuati e corporati»:

Tutto questo costruisce, per le società localizzate, orizzonti sfilacciati ma non inconsistenti: moltiplica le arene dotate di risorse reali e simboliche, proietta gli abitanti in luoghi non puntuali, localizza e privatizza le articolazioni periferiche dei poteri sovralocali, provocando dialettiche non previste dagli ordinamenti – quelle per esempio fra capitoli e ordinari diocesani, fra giudici e castellani, fra doganieri e percettori, fra erari e feudatari. In un contesto di questo genere, l’esistenza di un centro abitativo in quanto soggetto identificabile diventa un fenomeno squisitamente relazionale.

Dal punto di vista delle fonti disponibili, lo spazio politico locale esiste in un rapporto con istituzioni più ampie ed è dunque sostenuto – nei criteri stessi di classificazione documentaria – da processi di legittimazione differenti, che alimentano una periodizzazione specifica. Si tratta di un elemento sotteso a tutte le esperienze di ricerca storica radunate in queste pagine. Per non fare che qualche esempio ulteriore, il mutare della tipologia delle fonti che è possibile constatare, nei contributi di Davide Caffù e di Andrea Gamberini, per i secoli XIV e XV rispetto ai due periodi contigui, costituisce un problema che non è possibile risolvere esaminandolo semplicemente dal punto di vista dei poteri “centrali” in via di formazione (per esempio, dello stato regionale). Vanno esaminate le reciprocità specifiche in gioco per quei secoli (così come nel XIX, per non fare che un altro esempio: si tratta di disincrostarne la documentazione dal linguaggio dello stato liberale, come nei contributi di Alice In-



gold e di Roberto Leggero). Ma, ancora più in particolare, la formazione del territorio comunale si presenta attraverso una periodizzazione spiccata e differenziale: per fare ancora un esempio, le Langhe descritte, nei rispettivi contributi, da Luca Giana e da Vittorio Tigrino rappresentano una peculiare area di formazione sette e ottocentesca del territorio comunale.

## 2. *Insediamenti, territorio e comunità.*

L'approccio alle fonti qui adottato implica un deciso allargamento della rosa dei protagonisti che agiscono nello spazio politico locale. Esso rende necessario, in altri termini, un metodo di ricerca che si sforzi di tenere conto di tutti i protagonisti che, sia pure a diverso titolo, vi operano e vi appaiono presenti.

Si tratta di un punto di vista qualificante, e decisivo. In questo senso, lo sforzo della già citata ricerca sui comuni piemontesi è stato quello di allargare lo sguardo osservando lo spazio politico locale in una prospettiva topografica. La stessa identificazione del territorio locale è stata fatta attraverso l'osservazione topografica, a partire cioè dal tentativo di definire nel tempo i limiti di una unità amministrativa, o sociale, o politica.

Le angolature per l'osservazione topografica sono molteplici. Può non essere inutile richiamarci nuovamente, in questo contesto, all'«approccio storico all'ecologia dei siti», esaminato nelle pagine di Cevasco e Moreno, che sottolineano la «debolezza/inconsistenza dei criteri di “naturalità” a livello topografico». Per gli storici, come abbiamo già in parte accennato, il rischio in agguato è di non riconoscere, o di «interpretare in maniera errata», «le tracce di sistemi ecologici pregressi, estinti e dimenticati». Ma il rischio di fraintendimento si estende «anche [a] quei popolamenti che ne sono derivati e che nuovamente vengono ricondotti alle categorie consuete di maggiore o minore naturalità a seconda se siano più o meno lontani da sistemi culturali noti e riconosciuti da naturalisti e agronomi (come i seminativi, i castagneti, i prati sfalciabili)». Ora, alla base, per riprendere qui una osservazione presente nel contributo di Cevasco e Moreno, è il fatto che «lo spazio, soprattutto quando osservato alla scala topografica, non si trova oggi in una condizione “naturale” o di “rinaturalizzazione”, come ancora viene percepito nella maggioranza dei casi dagli studi ecologici applicati alla gestione e pianificazione territoriale in Italia». Proprio perciò lo scopo è quello di riconoscere nei sistemi ecologici del passato «un prodotto politico e sociale alla scala locale». Un esempio fra molti: «Il caso dei “ronchi”, *fatti* tecnici e agronomici ma anche giuridici e testuali la cui ripetizione stagionale e collettiva, attraverso i secoli, attestava il possesso e la giurisdizione, è emblematico».

Con un'enfasi affine, Alice Ingold, nel suo contributo sull'uso delle acque in un ambiente urbano, propone di «inventariare le “risorse naturali”» da un punto di vista storico. In uno spazio politico locale quale il comune di Milano nella seconda metà dell'Ottocento, l'osservazione ravvicinata degli insediamenti di utenti frontalieri lungo i canali a cielo aperto dove scorrono le acque cittadine consente di:

définir leur identité juridique pour en dessiner les modalités d'accès, négocier les procédures de leur mise en valeur, constituant un faisceau de pratiques par lesquelles une collectivité trace les limites d'un territoire, définit l'étendue de ses compétences et leur partage, entre ses membres ou avec d'autres collectivités.

Simili ricognizioni hanno effetti metodologici di grande rilievo, poiché impongono di tenere conto di modalità quali la topografia – di un villaggio, di una parte di città, o di un altro spazio politico locale – non tanto come modalità descrittive della sua esistenza, quanto come indicatori di un vero e proprio funzionamento politico, rilevabile su piani non scontati, e capaci di prefigurare anche la presa locale delle istituzioni più ampie. Lo scopo diventa, insomma, di associare a un'osservazione topografica dello spazio politico locale una prospettiva storico-antropologica e istituzionale in senso largo, in grado di spiegare, per esempio, le implicazioni dell'assetto topografico stesso sul piano economico, sociale, politico e culturale.

Una dichiarazione di simili obiettivi è formulata sinteticamente da Luigi Provero nel suo contributo sui metodi di studio delle comunità rurali durante il tardo medioevo:

Tra la scelta di attribuire un valore cogente ai quadri sociali e insediativi del villaggio, e quella di negarne ogni rilievo concreto nelle pratiche sociali, una via probabilmente efficace appare quella di inserirsi nei punti di confronto tra le pratiche e le culture, andare a verificare i nessi tra i nomi e le cose. In altri termini, si tratta di considerare quali nomi e quali delimitazioni assumono le associazioni comunitarie nelle campagne bassomedievali, in stretta relazione con le pratiche e i diritti di cui queste associazioni sono portatrici.

Questo approccio mette entro certi limiti in discussione il concetto stesso di comunità, o meglio la sua utilità metodologica in una prospettiva di analisi storica e sincronica. Più in particolare, il concetto di comunità è di derivazione giuridica e biologico-evolutiva (William Graham Sumner, Henry Sumner Maine, Ferdinand Tönnies)<sup>2</sup>: la comunità è stata poi intesa come un campo

<sup>2</sup> W. G. Sumner, *Costumi di gruppo*, Milano 1962 [1907]; H. S. Maine, *Società pri-*

omeostatico, che risolve cioè gli squilibri al suo interno. Così, nel suo intervento in questo volume, Fiorenzo Ferlaino offre una definizione di “comunità” come «concetto statistico», che «è connesso al mantenimento delle tracce e delle invarianti strutturali». Viceversa, le critiche al funzionalismo che hanno caratterizzato la storia culturale e sociale dell’ultimo ventennio hanno fatto emergere concezioni della comunità in radicale contrasto con la nozione funzionalistica stessa: in particolare una nuova antropologia storica (Gérard Delille, Edoardo Grendi, Giovanni Levi, Jeremy Boissevain in particolare)<sup>3</sup>.

È dunque opportuno, oggi, chiedersi fino a che punto la documentazione storica consenta di esprimere e raffigurare lo spazio politico locale in termini di comunità. Nel caso dell’Inghilterra e del Galles rievocati nel contributo di Graham Jones, per esempio, appare indispensabile un lavoro di scavo documentario quanto mai approfondito e, talvolta, prevalentemente indiziario per restituirci un quadro storico della comunità intesa come luogo di «autodeterminazione comunitaria», oltre che di «identità locale e senso di appartenenza»:

We know next to nothing about how what we call “the *communitas* of the vill” worked, the people of the village gathering together and deciding how to organise and allocate lands in the open fields, how to organise the flocks, how to divide the pasture, and so on. Very few pertinent records survive, so that this whole area of the common life has been little understood.

I suggerimenti che emergono dalla copiosa documentazione piemontese e di altre aree sembrano tuttavia indicare come vada praticato un altro approccio: lo spazio locale dei villaggi piemontesi si è mostrato come uno spazio frammentato, sistematicamente policentrico, e tale configurazione ha permesso di attribuire il giusto valore a tutte le manifestazioni che, sul piano culturale e politico, invitavano a riconoscere il carattere articolato della vita locale.

I villaggi non sono unità demiche compatte, ma spesso – per esempio nell’area subalpina considerata negli studi sul Piemonte – rappresentano insiemi di microinsediamenti caratterizzati da popolazioni dalle ben precise caratteri-

*mitiva e diritto antico*, Faenza 1986 [1861]; F. Tönnies, *Comunità e società*, Milano 1963 [1887].

<sup>3</sup> G. Delille, *Famiglia e comunità nel Regno di Napoli*, Torino 1989; E. Grendi, *In altri termini. Etnografia e storia di una società di antico regime*, a cura di O. Raggio e A. Torre, Milano 2004; G. Levi, *L’eredità immateriale*, Torino 1985; J. Boissevain, *Friends of Friends. Networks, Manipulators and Coalitions*, New York 1974.

stiche: esse sono costituite da “quartieri di lignaggio”, da conglomerati di gruppi parentali, oppure costituiscono vicinati attivi sul piano rituale del villaggio. Configurazioni di questo genere, è evidente, rinviano immediatamente, e quasi intuitivamente, a una immagine “federativa” del comune rurale, a una associazione territoriale di microinsediamenti. Ancora nella sintesi di Provero:

Il nesso tra la residenza e l'accesso alle risorse non esaurisce ovviamente la questione dell'appartenenza comunitaria. Le istanze politiche locali si esprimono in strutture che non convergono necessariamente nelle forme del comune rurale o del comune di villaggio: il territorio è percorso da diritti e pretese di molti corpi sociali strutturati, la cui proiezione territoriale si connota in modi diversi. Parentele, solidarietà spirituali, borgate, villaggi, comunità di valle: sono realtà profondamente diverse ma che convergono nell'organizzare la vita sociale rurale e nell'incanalare le istanze politiche espresse da questa società. Ciò che soprattutto distingue in modo radicale queste diverse strutture è l'ampiezza e la coesione della loro proiezione territoriale, molto alte ad esempio per le comunità di valle, spesso molto basse per le parentele.

Questa osservazione, unitamente ad altre di carattere più empirico, possiede implicazioni di grande rilievo metodologico. I microinsediamenti, infatti, sono connotati da più o meno forti tensioni reciproche, rilevabili, sia pure discontinuamente, sul lungo periodo. Questo aspetto fa intravedere in termini nuovi, empirici e operativi, il problema della comparabilità. Se si osservano infatti diverse realtà locali, si può constatare come il numero, la dislocazione, il peso e l'attivismo dei microinsediamenti varino in modo significativo e influenzino in modo visibile l'assetto dello spazio politico locale. Nel suo contributo incentrato sul caso svizzero del Ticino, Luigi Lorenzetti propone nei seguenti termini un «approccio comparativo» all'analisi degli spazi politici locali. Si tratta, cioè, di un approccio

in cui l'obiettivo non è tanto quello di paragonare realtà diverse osservate su un'identica scala quanto piuttosto quello di paragonare le articolazioni tra le diverse scale che vengono a interagire su un determinato territorio.

Infine, il riconoscimento dell'articolazione interna dello spazio politico locale può consentire una diversa e più complessa concezione della geografia culturale (Baker e Gregory ad es.<sup>4</sup>): mentre quest'ultima si preoccupava prin-

<sup>4</sup> A. Baker e D. Gregory, *Explorations in Historical Geography*, Cambridge 1984.

cialmente di restituire la densità o frequenza di parametri culturali (per esempio, il numero di confraternite o di associazioni popolari per villaggio come parametro della modernità di un'area), la prospettiva che ha guidato lo *Schedario storico-territoriale dei comuni piemontesi*, e non pochi altri contributi a questo volume, sembra auspicare una definizione di aree che scaturisca dalla comparazione tra la qualità e la struttura dei panorami istituzionali locali.

Un esempio di panorama istituzionale su scala differenziata è quello illustrato nel contributo di Massimo Della Misericordia. L'oggetto è una «comunità sovralocale», ad ampia articolazione interna, che comprendeva le università di valle, di lago e di pieve nell'organizzazione politica della Lombardia tra il secolo XIV e il XVI. Si trattò di «federazioni di comuni rurali», organizzate formalmente entro territori più o meno ampi e «spesso affiancati dalle maggiori parentele aristocratiche». L'assetto territoriale si manifestava istituzionalmente e politicamente come «sistema stratificato», costituito, «per così dire, di federazioni concentriche», che, nel tardo medioevo, erano dotate «di un consiglio largo, composto dai delegati dei comuni che le costituivano e dai membri delle famiglie nobili locali, talvolta di un consiglio ristretto, di ufficiali con mansioni specializzati e funzioni di rappresentanza, statuti e così via». Tra le denominazioni ricorrenti nella documentazione coeva ricorre quella di «comunità di comuni» (*communitas communium*), che incorpora e suggerisce «una rappresentazione ideale»: «un ordinato comporsi di comunità concentriche – la contrada nel comune, il comune nella squadra, la squadra nel terziere, il terziere nell'università di valle – incastonate armoniosamente l'una dell'altra». E tuttavia, secondo Della Misericordia, «tale rappresentazione non è neutra», né «innocente». Essa, infatti, «occulca il conflitto tra i diversi livelli comunitari e il concorso dell'aristocrazia nella politica delle federazioni, che appare in effetti meno rilevante di quello dei comuni, ma non trascurabile».

Il problema di come analizzare storicamente territori formalmente organizzati secondo un «modello gerarchico a più livelli» è proposto da Lorenzetti per qualificare il caso ticinese tra il tardo medioevo e l'età moderna. «Esiste per esempio», secondo l'autore:

una comunità di valli a livello superiore che riunisce a sua volta una serie di vicinanze ognuna delle quali è composta – si pensi a un caso specifico, quale potrebbe essere per esempio la Valle Ventina in Degagne – da vicinati, ovvero da villaggi che rappresentano in un certo qual senso l'unità politica territoriale di base.

Entro il sistema complessivo, l'apparato istituzionale locale variava secondo i livelli. Esistevano dunque «statuti di valle», «ordini di valli» e «statu-

ti e ordini vicini», con una diffusa *potestas statuendi*. Ma quale credito, dunque, accordare a una simile impalcatura gerarchica della comunità e del territorio ticinesi? Lorenzetti considera «caricaturale» e «probabilmente troppo rigido» l'atteggiamento storiografico che insiste nel ravvisare un meccanico rispecchiamento gerarchico di statuti e ordini rispetto alla gerarchia dell'organizzazione territoriale. Anzi, per Lorenzetti, «i confini tra le giurisdizioni mi pare fossero piuttosto labili e gli sconfinamenti erano numerosi, lasciando d'altronde intravedere dei rapporti di vera e propria concorrenza tra le sovranità». Una interpretazione «più verosimile» è quella secondo cui le varie autorità, le varie sovranità «abbiano agito in ambiti circoscritti complementari l'una con l'altra», se non, appunto, in rapporti di concorrenza o conflitto giurisdizionale.

### 3. Lo spazio politico locale come panorama istituzionale

Letti attraverso la prospettiva topografica, i comuni, rurali o urbani, appaiono, in generale, quali etichette amministrative di realtà frastagliate, frammentate e in forte tensione interna su un lungo arco di tempo. Ecco l'immagine della frammentazione con cui Salvemini inquadra, nel suo intervento, le comunità, o università, comprese nella vicenda storica del Regno di Napoli:

Dal "centro" (che può anche essere la residenza lontana del titolare di un feudo importante), lo spazio locale appare punteggiato di corpi territorializzati dotati di istituti, storie, simboli, collocazioni gerarchiche, diritti, pretese in concorrenza con altri corpi e poteri. [...] Le dinamiche e le posizioni dei soggetti rispetto ai luoghi assumono forme spesso intermedie fra i due estremi classici dell'accettazione dell'inquadramento, da un lato, della richiesta dell'autonomia dall'altro.

Soltanto un'analisi storica riesce a spiegare al di là del dettaglio, nelle ragioni più piene, una simile articolazione frastagliata dello spazio locale. Essa è immediatamente percepibile se solo si presta attenzione alla distribuzione spaziale-territoriale delle presenze signorili, ecclesiastiche e amministrative.

Per esempio, nel suo contributo sull'area longobarda meridionale tra il secolo IX e il X, Vito Loré descrive la funzione di Capua e del territorio circostante come "posta in gioco" entro una situazione di ampio conflitto, scoppiato per ragioni di successione, tra segmenti delle parentele dei locali gastaldi, o conti. Proprio il conflitto familiare, che oscilla «fra condivisione del potere e aspirazione all'egemonia», secondo uno schema di «solidarietà conflit-

tuale», assume il ruolo propulsore nel plasmare lo spazio politico locale: per le parti in conflitto, «le dinamiche di intervento sul territorio» appaiono come diretta conseguenza ed espressione degli schieramenti parentali in campo, non già come «strategia di controllo del territorio capuano».

Da una prospettiva di tipo largamente amministrativo, viceversa, il contributo di Davide Caffù su Chieri, in Piemonte, e sul suo territorio, nei secoli XII-XIV, propone di dipanare l'intreccio di una duplice attività delle magistrature chieresi: da un lato, la raccolta degli atti riguardanti l'autonomia dell'istituzione comunale da altri poteri; d'altro lato, la definizione progressiva di un proprio territorio. Di qui la «operazione politico-documentaria» consistente nella redazione, nel continuo aggiornamento e nella gelosa conservazione di un *liber iurium*, il cosiddetto *Libro Rosso* del comune chierese, costantemente ampliato fino all'inizio dell'età moderna e all'incalzare delle pressioni dei Savoia sulla vita comunale.

Nei suoi criteri iniziali di stratificazione interna, il *liber iurium* non solo descriveva «un territorio *in fieri*», altamente frammentato, ma era esso stesso «strumento di costruzione territoriale», che, da un lato, poneva «un orizzonte, dinamico e non statico, all'espansione chierese» e, d'altro lato, esaltava la *potestas* comunale. Con l'esaurirsi della fase di espansione territoriale, «a cambiare – secondo Caffù – non fu tanto la natura del materiale raccolto», quanto piuttosto un ripiegamento dei criteri di “certificazione”, finalizzati ormai «[non più] alla costruzione del territorio comunale, bensì alla sola legittimazione della sovranità chierese sulle località acquisite. Non si riscontrano infatti né alcuna selezione del materiale né ordine nella disposizione delle scritture, se non quello dei notai che trascrissero e autenticarono gruppi di documenti».

Nel quadro complessivo, presenze non solo laiche (quali, nel caso chierese, la fondazione della villanova di Villastellone), ma anche ecclesiastiche, quali cappelle campestri, possedute o gestite da parentele, o vicinati, cappelle di “quartieri” dei villaggi, oggetto di interessi da parte dei laici, iniziative di associazioni laicali, sono leggibili alla luce della configurazione insediativa e delle sue tensioni interne. Tali tensioni, poi, si riverberano sulla vita parrocchiale, sulla stessa costituzione e capacità di affermazione della parrocchia rurale: la dimensione cerimoniale della vita locale acquista da questo punto di vista il valore documentario di una struttura politica in azione.

Ma non basta: a partire dalle tensioni territoriali è possibile accostarsi con rinnovato interesse a problemi quali quello della committenza artistica, vedendovi una forma di espressione dei rapporti fra i diversi microinsediamenti (e le diverse forme in cui si associano) e non soltanto un'espressione, sia pure non orientata in modo precostituito e gerarchico, dei rapporti tra centro e periferia.

Soprattutto, altre presenze istituzionali parlano di capacità organizzative locali non ancora perfettamente comprese dalla ricerca storica. Alludiamo qui a quella composita famiglia di istituzioni caritative di matrice territoriale, come le confrarie o le “carità”, che alla luce di quanto si viene dicendo rappresentano un momento istituzionale capace di dare forma alla configurazione insediativa del villaggio. Attraverso forme di associazionismo territoriale, esse vantano la prerogativa di organizzare pasti rituali, redistribuzione simbolica di risorse, assistenza. Esse esprimono una differenziata (e quindi comparabile) capacità di articolazione delle solidarietà o del fasto cerimoniale.

Sia pure con modalità diverse, i processi di riconfigurazione degli assetti locali che avvengono ai nostri giorni continuano a trovare precise espressioni simboliche di capacità organizzativa e articolazione della solidarietà locale. In questa luce, un esempio è offerto dall'intervento di Riccardo Triglia, quando, nel commentare le “resistenze” che si manifestano entro singoli comuni del Piemonte di fronte al fenomeno dello “associazionismo” intercomunale, narra come «una delle resistenze a cambiare» derivi dalla «convinzione degli eletti di restare senza funzioni». A essere chiamato in causa è però il “senso di appartenenza a una comunità». Secondo l'autore, che rievoca una personale «esperienza amministrativa di tre decenni»:

Dobbiamo dirci [e] convincerci che per gli eletti essere l'interfaccia dei cittadini e comunque il primo presidio del sistema pubblico è non solo nei servizi ma nella politica, nel senso di appartenenza a una comunità promuovendo partecipazione. Nei nostri piccoli comuni sindaco, giunta, consiglio comunale, proloco, alpini e associazioni varie rappresentano una percentuale assai significativa rispetto alla popolazione totale, di gran lunga superiore a quella delle maggiori città.

Infine, l'ipotesi circa l'esistenza, nel caso piemontese, di “fronti parentali” in grado di connettere in modo selettivo la solidarietà tra microinsediamenti, costituisce un'ulteriore indicazione in direzione della considerazione dello spazio politico locale come un insieme articolato, generatore degli schieramenti politici locali. È utile ricorrere ancora a una formulazione del contributo di Provero:

Ci muoviamo in un quadro in cui il singolo e i gruppi parentali usano consapevolmente strutture di solidarietà diverse per compiere azioni diverse: un gruppo parentale allargato gestisce un insieme di terre, la comunità di villaggio opera la ripartizione dei carichi fiscali, la federazione dei villaggi di una valle regola l'accesso agli alpeggi. Le diverse identità collettive convivono e convergono – in modo non esclusivo e non necessariamente conflittuale – a definire la rete dell'azione sociale dell'individuo.



E, ancora, Salvemini enuncia un concetto non discordante a proposito del Regno di Napoli:

Famiglie ben ancorate al suolo con case e possessi possono far riferimento a luoghi di taglia e livello istituzionale diversi a seconda dei momenti e delle azioni in cui sono impegnate. I piani e gli spazi oggetto di investimento possono divaricarsi: lo spazio abitativo può non coincidere con quello simbolico, economico o politico. Non c'è necessità alcuna che chi risiede in un luogo lo assuma come suo orizzonte nei conflitti e si situi nella dialettica dei poteri lì localizzati. Il luogo, anche nelle situazioni più cupamente rurali di antico regime, può non essere un destino, ma una scelta.

Molto più conosciute ed evidenti sono poi le tensioni legate alla riscossione e all'esenzione dalle decime, o alla presenza di istituzioni ecclesiastiche regolari. Lo spazio politico locale, in età medievale e moderna, è frastagliato anche dal punto di vista giurisdizionale, e le pratiche cui danno vita tali divisioni fanno parte costituiva dello spazio stesso, e tendono a tradursi sul piano cerimoniale.

Nel suo contributo sulle istituzioni ecclesiastiche delle valli piemontesi del Belbo e della Bormida durante i secoli XVII e XVIII, Luca Giana descrive un ambiente rurale, costellato di una trama demica fitta quanto «frammentata», fatta di piccoli e piccolissimi insediamenti, popolata da gruppi di parentela che si dedicano sia all'agricoltura sia a una miriade di attività, legali e illegali, connesse con i piccoli commerci e il controllo delle strade. Qui un'abbondante documentazione vescovile è costituita di quelle «pratiche» grazie a cui le istituzioni ecclesiastiche «dedicano buona parte dei loro sforzi ad organizzare un "disordine" secondo un loro progetto di ordine»: si tratta dei capillari interventi degli ordinari, dei loro tribunali, dell'apparato amministrativo vincolato a una sempre più assidua organizzazione parrocchiale.

E tuttavia, vi è un inconfondibile aspetto di «contrattazione» nei rapporti tra vescovi e fedeli, atto a smentire qualsiasi ipotesi di "ordine" unilaterale. Anzi, la intatta capacità d'iniziativa da parte dei fedeli rispecchia «una particolare politica attuata da attori locali che si configurano come soggetti in grado di esprimere giurisdizione sgretolando e costruendo, a partire da uno spazio politico, anche un territorio». Così, per esempio, nella comunità di Loazolo:

possiamo osservare che le famiglie che abitano nelle grandi contrade, quelle con più di venticinque abitanti, non sono presenti in parrocchia. Questo significa che non si riconoscono socialmente nella parrocchia, hanno luoghi di devozione propri, probabilmente nelle cappelle campestri. [...] Dopo gli anni Trenta del XVIII secolo, si nota un incremento nella fondazione delle cappelle in una forma parti-

colare: si assiste all'abbandono di quelle gestite dalla comunità con rispettivo incremento di quelle di patronato di singole famiglie.

Il risultato è che gli atti di "certificazione" operati dai vescovi svolgono un'opera di legittimazione delle iniziative locali: «i vescovi confermano i nuovi assetti locali. Il parroco segnala al vescovo i luoghi dissacrati, o quelli che non riesce a controllare, [...] nel pieno rispetto dei nuovi usi devozionali locali».

Discorsi analoghi, anche se di più difficile traduzione immediata sul piano territoriale, è possibile fare a proposito dei poteri signorili. Essi, da un lato, rendono possibile la dinamica territoriale stessa, ma dall'altro ne determinano le tensioni con la loro crisi, di cui diventa perciò essenziale precisare cronologia e intensità differenziali. La comunità rurale rappresenta da questo punto di vista proprio l'interfaccia della signoria, ne segue gli andamenti.

Provero affronta in questa luce il problema delle franchigie «in quanto atti destinati non solo a definire le norme fondamentali del rapporto tra il signore e una comunità data, ma a costruire, definire e delimitare una comunità, che trova qui una sanzione alta ma non esclusiva (né tanto meno definitiva) del proprio processo di costruzione». Così, «le franchigie del XII e XIII secolo (o meglio, le molteplici forme di definizione dei rapporti tra signori e comunità e di risoluzione dei loro conflitti)» non sono semplicemente un testo legislativo, e neppure sono concessioni unilaterali dei signori:

Ci troviamo invece di fronte a fasi di contrattazione politica in cui si elabora un sistema di norme e un linguaggio politico condiviso o accettato dalle due parti, e in cui la comunità rielabora la propria identità. La negoziazione con il signore implica la rielaborazione della memoria collettiva e delle gerarchie sociali interne, nella lotta per l'accesso alla parola politica che permette di identificare chi andrà a trattare con il signore e di quali istanze dovrà farsi portatore.

Parallelamente, le franchigie si connotano come "momenti alti" di «progettazione dell'articolazione interna alla comunità», dal punto di vista sia sociale sia territoriale: «con la definizione ad esempio di ruoli e privilegi dei *milites* locali, o l'identificazione di settori del territorio con peculiari diritti di accesso del signore, della comunità o di sue parti».

In un contributo dedicato ai modi di espansione territoriale dei poteri comunali nell'area del Novarese durante il tardo medioevo Mirella Montanari sottolinea il moltiplicarsi, lento ma progressivo, di non meno di una quindicina di "borghi nuovi", sorretti da proprie carte di franchigia, come elementi cruciali delle strategie di espansione territoriale della città e dei suoi ceti commerciali emergenti. Nel gioco di aperta rivalità tra i ceti urbani emergenti e una rosa di poteri rivali, signorili e comunali, la posta in gioco era, in de-

finitiva, un esteso e capillare «dominio dei mercati e delle principali vie commerciali terrestri e fluviali per il Sempione». L'effetto cumulativo della fondazione e del consolidamento dei borghi nuovi fu quello di «scardinare sia la struttura insediativa sia l'organizzazione sociale» preesistenti nella trama dei territori contesi. Grazie ai nuovi borghi fu plasmato – a vantaggio vuoi dei loro abitanti vuoi dei poteri comunali novaresi – un assetto territoriale profondamente rinnovato e ricco di risorse strategiche diversificate.

Il rapporto istituzionalizzato tra città e borghi finì per assicurare il controllo, saldo e articolato, non solo su un'ampia area del bacino del fiume Ticino – «fondamentale arteria di scorrimento [...] tra i mercati internazionali» – ma anche sul «fascio di strade che da Novara si dipanava verso settentrione in direzione del valico alpino», nonché sul «percorso della strada Biandrina, che, costeggiando la Sesia, poneva in comunicazione Casalvolone con Romagnano, proseguendo verso i preziosi pascoli alpini della Valsesia». Proprio questo processo di riorganizzazione territoriale è commentato, a sua volta, nell'intervento di Osvaldo Raggio, secondo cui, nell'area novarese dell'epoca, «il nesso molto stretto tra possesso, giurisdizione e risorse costruisce e qualifica i circuiti di transito», oltre a mettere in luce «la relazione che esisteva tra diritti di cittadinanza e diritti di mercato».

Una «rilettura complessiva del processo di territorializzazione» è il compito che si pone Andrea Gamberini in un contributo sull'entroterra emiliano di Reggio durante il Tre e il Quattrocento. L'immagine che ci restituisce del contado reggiano dell'epoca è di pervasivo incastellamento: ben più di un centinaio erano i *castra* che i carteggi degli «ufficiali» viscontei ebbero a definire «privati»: «Tanto nella pianura, quanto nella collina e nella montagna il castello si poneva dunque come l'architrave del sistema politico locale, cui facevano capo ambiti giurisdizionali che le fonti coeve indicano con i termini di «curia» e «castellanza»». Ambito compatto e finito, la «castellanza» si apparentava tanto a modelli di origine pubblicistica quanto a una particolare concezione dei rapporti d'autorità, secondo cui la protezione signorile costituiva un corollario dell'obbedienza. Per il *dominus castri* l'obbedienza degli *homines* discendeva, infatti, dal principio di territorialità. Ma diametralmente opposta (almeno nei momenti di più accesa tensione col *dominus*), sembra essere stata la visione politica degli *homines*, per i quali la protezione signorile era la premessa – non già la conseguenza – di una obbligazione:

era perciò l'atto del *confugere ad castrum* – un atto libero e volontario, secondo i rustici – ad attivare lo scambio protezione/obbedienza. Ne conseguiva che la subordinazione politica era una condizione non permanente, ma temporanea, in quanto limitata al periodo di godimento della tutela signorile e, come tale, suscettibile di interruzione.

Per «stabilizzare i quadri territoriali» non fu sufficiente, secondo l'autore, l'inclusione del Reggiano entro le strutture dello stato visconteo:

al contrario, l'edificio statale si sovrappose ai tanti poteri locali, senza però mettere in discussione le culture e le tradizioni politiche su cui si reggevano. I signori di Milano si preoccuparono piuttosto di farle convivere in un quadro di apparente coerenza [...] le curie, le castellanze, il distretto urbano, il vicariato montano, ciascuna delle quali dotata di significato all'interno di un singolo orizzonte politico.

Ora, le vicende emiliane chiamano in causa, secondo Gamberini, un problema di «mimetismo» convogliato dalle fonti storiche, per esempio di carattere giudiziario, che spesso tendono a oscurare un fondamentale antagonismo sotteso ai rapporti tra *homines* e *domini*. Il fatto è che la documentazione coeva disponibile, in prevalenza «di matrice urbana» e dunque interessata «a proiettare sul contado la cultura politica dei *cives*», tende a restituirci l'immagine, potenzialmente fuorviante, di una «cultura politica condivisa» grazie all'uso di un «linguaggio politico [...] condiviso».

Soltanto a partire dal primo Quattrocento, «quando la dedizione all'Estense divenne per i rustici un'opzione davvero alternativa all'obbedienza signorile», si affermò definitivamente «la cultura della territorialità» nella collina e nella montagna. Proprio in concomitanza con questo processo si rafforzò l'identità politica delle comunità e dei loro *homines*, ora capaci «di sviluppare una coesione più forte e una consapevolezza nuova del proprio ruolo politico».

Un analogo esempio di profondo antagonismo ci è riferito, per un diverso contesto storico, nell'intervento di Gian Giacomo Ortu sulle comunità della Sardegna, dove la «coscienza e una cultura "politica" delle comunità e dei territori della Sardegna feudale cominciano a svilupparsi proprio in seno al pattismo cetuale e rurale». Ne fa la prova la monarchia sabauda quando, acquisito il dominio dell'Isola, nel 1720, viene a trovarsi di fronte la realtà magmatica e frastagliata di un vero e proprio «costituzionalismo rurale». L'accumulo di tensioni è tale da esplodere violentemente, tra il 1795 e il 1796, nei moti antifeudali che segnano l'acme della «rivoluzione sarda» di fine Settecento.

Alla «accensione rivolta» contribuisce la riforma dei Consigli comunitativi, che nel 1771 dota le comunità di villaggio di un organo di autogoverno più stabile, posto sotto la protezione regia e perciò meno esposto alle pressioni del potere baronale: «Con tempismo impressionante, già all'indomani della riforma, la gran parte dei Consigli comunitativi si mette a ricapitolare tutti i punti di un plurisecolare contenzioso antibaronale, per muovere un virulento attacco in sede giudiziaria alle più moleste implicazioni fondiarie e fiscali

della giurisdizione feudale». Ne scaturisce un ulteriore «rafforzamento della coscienza politica» delle comunità: «con un riflesso mentale che proietta nel passato più remoto la pretesa di una loro originaria giurisdizione (e dominio) territoriale. Un riflesso mentale che segna l'atto di nascita di quella comunità sarda primitiva che entra a costituire il mito sardista di un eden autoctono violato dalla "gente venuta dal mare"».

Sul tema della condivisione di "culture" o "linguaggi politici" – ma lontano dagli estremi del «mimetismo» evocato da Gamberini e dell'«accensione rivolta» ricordata da Ortu – si sofferma il contributo di Stopani, che esamina le "pratiche" giurisdizionali conservate a partire dal medioevo e durante l'età moderna nel Granducato di Toscana. Si tratta di una «vasta categoria del contenzioso», che vede contrapposti, in qualità di "attori": «"particolari", lignaggi, ville, quartieri, comunità, parrocchie in competizione per definire limiti e modalità d'uso e sfruttamento di certe risorse, per territorializzare le prerogative rispettive». Spesso il contenzioso riguarda «soggetti che riconoscono e dipendono da poteri sovrani diversi».

Nondimeno, uno specifico linguaggio istituzionale «appare condiviso, ad ogni livello della società, dai vari tipi di giurisdizione e poteri che si intrecciano sul territorio». Si tratta del linguaggio del "possesso" e degli "atti possessori", che anima le "pratiche" contenziose e ne consente anche la ricomposizione. Qui la condivisione di un identico linguaggio serve a definire la stessa giurisdizione sovrana «come un diritto incorporale che ha bisogno di essere continuamente "mantenuta" tramite atti possessori perché non vada persa a profitto dei principi confinanti». «Ed è interessante notare – aggiunge Stopani – che il possesso della giurisdizione del principe non si esprime per mezzo di atti di natura diversa da quelli dei suoi sudditi o dei suoi magistrati ma di quest'ultimi si compone, non si colloca su un piano separato rispetto alle pratiche locali ma si nutre di quest'ultime».

#### 4. *Risorse collettive e spazio politico locale*

Le dinamiche territoriali, e le tensioni a esse sottese, sono individuabili solo attraverso un'analisi storica delle risorse locali, quali per esempio i terreni comuni (talvolta, ma non sempre, demaniali), e delle pratiche agrarie di cui sono oggetto. Diversi regimi di uso civico determinano differenti relazioni e "grado di intensità" del possesso da parte degli utilisti.

Nel suo contributo, Riccardo Rao descrive, in questo senso, il nesso tra l'esercizio della giurisdizione (*iurisdictio*) e il controllo effettivo esercitato sui beni collettivi (*communia*) nella pianura vercellese e novarese in un periodo di accentuata e crescente conflittualità, tra i secoli XII e XIII. Rao ci

spiega come i beni comuni non individuassero affatto lo spazio dove coabitavano secondo antica consuetudine e da tempo “immemore” tanto una comunità che accedeva ai pascoli quanto un *dominus*, o signore (tipicamente ecclesiastico), che esercitava poteri giurisdizionali. Anzi: «la loro rivendicazione giocò un ruolo decisivo nella creazione degli spazi politici locali, sia polarizzando gli interessi delle differenti componenti interne alle comunità, sia rideterminando gli equilibri tra le diverse forze del territorio». Ricorrentemente, i contenziosi vertevano dunque su un delicato contesto di relazioni giurisdizionali tra comunità e signori, che regolava l’accesso a tali beni. I beni stessi corrispondevano infatti a territori segnati da una molteplicità di prerogative, non coincidenti necessariamente con la proprietà: i diritti d’uso di più comunità e il dominio eminente dei signori si intrecciavano in maniera inestricabile.

Ciò che emerge è una specifica linea di tendenza nella risoluzione dei contenziosi. Sia pure sotto l’influenza di combinazioni variabili di attori politici, quali i centri urbani, di volta in volta alleati, o sovraordinati, alle comunità oppure ai signori, gli accordi ridefinirono cumulativamente non pochi spazi e prerogative locali. Se gli accordi privilegiarono formalmente l’istituzione di relazioni vassallatiche, di fatto consentirono e consolidarono, grazie al riconoscimento della prerogative di alienazione dei beni, l’acquisizione del dominio utile da parte delle comunità.

L’articolazione anche istituzionale dello spazio politico locale invita, nel caso esaminato da Rao, a riformulare i termini dell’analisi storica di lungo periodo delle risorse collettive. Esse possono essere considerate non solo come espressione della compattezza comunitaria, ma come fattori che generano i diritti locali dei microinsediamenti, delle loro eventuali agglomerazioni, fino a toccare eventualmente tutte le componenti del territorio comunale. La loro relazione con altri elementi del panorama istituzionale locale – per esempio la signoria, laica ed ecclesiastica – costituisce poi un elemento in grado di determinarne la variabilità nello spazio e nel tempo.

Nel contributo di Beatrice Palmero, la ricostruzione di lungo periodo dell’uso dei pascoli nelle Alpi Marittime a ridosso dell’attuale confine tra Italia e Francia descrive uno spazio giurisdizionale composito, costruito a partire dalla metà del secolo XIII intorno alla definizione e all’uso delle risorse collettive di pascolo. Qui i confini territoriali tra villaggi alpini «si trasmettono indivisa un’area [...] su cui esercitano promiscuamente una serie di usi di pascolo. Il pascolo indiviso «ritaglia», in tal modo, «un dominio territoriale della comunità di villaggio sull’intersezione delle valli fino ai valichi alpini di transito». La distinzione di diritti è meticolosa secondo l’altitudine e una stratificazione di diritti. Vi sono dunque gli «alpeggi», la cui giurisdizione spetta alle comunità da giugno a settembre; i «pascoli di media valle», dove i

proprietari e la comunità alternano una giurisdizione stagionale sul coltivo (foraggio e leguminose) e sul pascolo, in primavera e autunno. Non solo: i diritti e gli usi di pascolo «costituivano un proprio ambito giurisdizionale nella spazio politico della comunità del luogo»: «Le opportunità di esercitare la giustizia sui pascoli e di fare le “leggi” della pastorizia ottengono un effetto moltiplicatore delle prerogative giurisdizionali». La nomenclatura, qui, non è solo aspetto toponomastico, ma indica come dietro la toponomastica stessa vadano individuati processi di costruzione della personalità giuridica. Non dissimilmente, per il caso del Granducato di Toscana, Stopani descrive i «patrimoni comunitari» come «quelle risorse naturali [...] su cui gruppi di abitanti rivendicano diritti precisi e che essi indicano come costituire la “giurisdizione” della Comunità d’appartenenza come centro di potere».

Andrebbe chiarito se una rilettura degli statuti in questa prospettiva abbia senso, o fino a che punto sia stata tentata (Osvaldo Raggio, Rodolfo Savelli)<sup>5</sup>. Nel caso presentato da Palmero, l’ambito giurisdizionale costituito dai diritti e usi di pascolo è incorporato negli statuti; la specifica nomenclatura nella successione delle compilazioni statutarie. Così, per esempio, nel caso di due comunità confinanti: «mentre Triora usa direttamente l’*alpe* come sinonimo di confine territoriale, nel codice di Briga si fa la distinzione tra *terra di...* e *territorio di...* comunità».

Ma il problema storico è arricchito dalla consapevolezza, recentemente accolta dalla nuova storiografia giuridica e da tempo riconosciuta dalla medievistica, della capacità delle risorse collettive di generare diritti, e in sostanza di trasformare in “corpi” quelle dimensioni microinsediative su cui abbiamo insistito finora. Non solo: la stessa natura locale del diritto non si comprende se non si riconosce come i microinsediamenti stessi possano, nella logica del diritto comune, assumere riconoscibilità formale. Una sequenza riscontrata in Piemonte si sviluppa, ad esempio, attraverso la costituzione in “borgata”, in “parrocchia”, o, più tardi, in “cappella” e, quindi, in “frazione”.

Guido Alfani e Alice Ingold scelgono, nei loro contributi, un’ottica di lungo periodo per analizzare i processi di costruzione – e smantellamento – della personalità giuridica dei “corpi” costruiti intorno a risorse che controllano collettivamente. Alfani esamina la “partecipanza” emiliana di Nonantola, una forma di possesso e sfruttamento della terra che prevede redistribuzioni pe-

<sup>5</sup> O. Raggio, *Norme e pratiche. Gli statuti campestri come fonti per una storia locale*, in «Quaderni storici», 30 (1995), 88, pp. 155-194; R. Savelli, *Statuti e amministrazione della giustizia a Genova nel Cinquecento*, in «Quaderni storici», 37 (2002), 110, pp. 347 sgg.

riodiche. Originata da una assegnazione del 1058 di notevoli estensioni di *silvas, pascua* e *paludes* da parte dell'Abbazia di Nonantola, la partecipazione acquista confini precisi e una più chiara fisionomia giuridica, di enfiteusi perpetua, poco meno di trecento anni più tardi, dopo la sottomissione della comunità al principe Nicolò d'Este e un ricorso contro la richiesta di scorporo di una parte dei beni da parte dell'abbazia. Già sullo scorcio del secolo XV, si configurano «due fazioni, denominate “Bocca viva” e “Bocca morta”, che la storiografia locale ama chiamare, non senza buone ragioni, “ricchi” e “poveri”. Da una parte vi erano i proprietari di case e terreni iscritti ad estimo, anche forestieri, che pagavano l’“Estimo fumante”; dall'altra stavano i meno abbienti, privi di beni accatastati, che pertanto pagavano solo la tassa sul sale. I primi ritenevano che le rendite (al netto delle spese sostenute per l'amministrazione del Comune) andassero ripartite in ragione dell'estimo; i secondi, invece, chiedevano che venissero ripartite per testa». A partire dalla prima età moderna, con un tentativo di serrata (la “chiusura dei libri”) da parte della fazione predominante, «Stato, Comune, Partecipanza (nelle due componenti di Bocca viva e di Bocca morta) sono i protagonisti di un intricato conflitto istituzionale e giurisdizionale», che si prolunga in una varietà di forme almeno fino alla seconda metà dell'Ottocento. Di qui, le principali tappe istituzionali sono: «la completa e definitiva separazione dall'istituto del Comune», avvenuta al tempo dell'ultimo duca d'Este (1856); l'acquisizione dei diritti della Bocca morta da parte della Bocca viva (1915); infine, il riscatto del laudemio dovuto all'Abbazia (1961).

Al centro del contributo di Ingold sono invece i “consorzi”, o “congregazioni” degli utenti delle acque nella città di Milano, che sono inquadrati sotto il profilo sia delle «forme istituzionali originarie di amministrazione» sia dei modi della loro definitiva soppressione a partire dalla seconda metà del secolo XIX, con il progredire della gestione municipale dei canali e delle acque. Le “Congregazioni di utenti” comprendevano i proprietari frontalieri dei canali urbani a cielo aperto e ne assicuravano la gestione locale, tra cui il controllo delle acque “nere” e “bianche”. Ogni canale – quali la *Fossa interna*, il *Naviglio morto di Porta Comasina*, quello di *Seveso* – si presentava pertanto come spazio composito, in cui si mescolavano la proprietà demaniale delle acque, quella comunale della riva esterna, i diritti di uso dei singoli:

C'est cependant moins en terme de propriété que se jouent les distinctions qu'en termes de responsabilités, de juridictions, de charges et de droits. C'est dans la pratique de la gestion du canal (l'entretien des berges, la constance et la variation du débit de l'eau, le curage du canal...) que se répartissent les rôles (concession et exécution des travaux, surveillance...), et qu'apparaît la pluralité des acteurs engagés.



Con la legge nazionale del 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, le autorità municipali milanesi si fecero accese portavoci dell'“interesse pubblico”, inteso come contrapposto agli interessi privati e strettamente locali degli utilisti e proprietari delle abitazioni contigue ai canali. Nel 1884 la *Congregazione degli Utenti della Fossa interna*, che aveva riunito gli utilisti fin dal secolo precedente, si autodissolse e cedette le proprie funzioni al comune di Milano.

Può essere interessante accostare brevemente certe caratteristiche delle vicende – pressoché parallele, ma dagli esiti opposti – della “partecipanza” di Nonantola e delle “congregazioni” milanesi. Nel caso milanese, l'esito di soppressione della *Congregazione degli Utenti della Fossa interna* fu preceduto da un ventennio di “incertezza”.

Verso l'esterno si consumò un lungo contenzioso, nella ricerca di alleanze con la prefettura contro le autorità comunali; all'interno della Congregazione, frattanto, si svolgeva una intensa attività riformatrice, tesa, nelle parole di Ingold, a «tenter de se maintenir en vie». In particolare, gli utilisti cercavano, con non più che temporaneo successo, di argomentare la natura giuridicamente autonoma e separata della Congregazione rispetto all'amministrazione comunale.

In questo senso essi si mossero, sia pure inutilmente, in due direzioni. Da un lato rivendicavano alla Congregazione una «personalità giuridica isolata e indipendente dallo Stato» sulla base di un principio di antichità che «precede la memoria scritta» (ossia le raccolte di regole del 1532 e del 1581). La “congregazione” era un “corpo sociale” a pieno diritto: «Vi ha tutta ragione di credere che sempre gli Utenti dall'epoca più remota fino a questi tempi si siano regolati in forma sociale, che fu poi detta *Consorzio* o *Congregazione* per lo spurgo di quel canale». D'altro lato, diedero forma alla produzione di diversi progetti e bozze di *Statuti* o *Regolamenti* interni – una prerogativa apertamente combattuta dalle autorità comunali per “difetto costitutivo”, imputato alla “assenza” di ogni “potere esecutivo” o “legislativo”.

Secondo l'amministrazione comunale, nella ricostruzione di Ingold, gli utilisti frontalieri delle acque «n'ont jamais formé un “corpo morale”, ni un *consorzio*». Infatti, nei pareri legali vincenti avanzati dal comune (e nella traduzione di Ingold): «On n'a pas de *consorzio* qui agit selon ses propres statuts; mais l'État qui prescrit les travaux et qui détermine par des dispositions législatives qui doit en soutenir les frais».

Il contrasto con le vicende della “partecipanza” di Nonantola è netto. Qui una precoce e netta separazione dall'amministrazione comunale aprì la strada, sia pure lenta e contrastata, al processo tendente a rafforzare la propria veste giuridica grazie, tra l'altro, alla redazione di un nuovo statuto comprendente il diritto di convocare l'assemblea dei partecipanti. Lunghi contenziosi

furono alimentati tanto dalla fazione avversaria quanto dalle leggi nazionali eversive degli usi civici emanate nel 1888 e 1891.

E tuttavia, «al termine di un percorso secolare», la “partecipanza” di Nonantola è oggi viva e vegeta. Grazie anche alla legge n. 397 del 4 agosto 1894, che ne favorì in modo decisivo la sopravvivenza equiparandola ai nuovi “domini collettivi”, la “partecipanza” «si è totalmente affrancata dai rapporti di subordinazione ad altre Istituzioni locali, acquisendo una capacità di autogoverno la cui ampiezza non ha precedenti nel passato». Alfani non manca di sottolineare, tra le condizioni attuali, «la floridezza economica dell’Istituzione, anch’essa senza precedenti e dovuta principalmente al recupero di terre un tempo marginali».

### *5. Confini e conflitti*

La rilevanza dell’insediamento frammentato che si è a mano a mano descritto appare in tutta la sua evidenza se si osservano i microinsediamenti sul lungo periodo. Si può in tal modo constatare come essi abbiano cercato di dotarsi di dispositivi simbolici e materiali per ottenere una legittimazione e una visibilità che non può essere considerata come “data”, ma che va considerata come il prodotto di ben precise dinamiche e tensioni sotterranee. Poiché il singolo insediamento non assurge quasi mai a “comune” rurale, quali che siano i nomi con cui nei secoli qui presi in considerazione tale entità abbia potuto essere identificata, l’assenza di riconoscibilità istituzionale-amministrativa o, in subordine, cerimoniale, del singolo insediamento, è visibile nella documentazione storica sotto forma di tensioni fra i diversi nuclei insediativi. Tali tensioni spiegano una larga parte delle tensioni e delle logiche che muovono la vita sociale locale.

Il pieno riconoscimento di queste «tensioni territoriali» ha implicazioni di grande rilievo. Intanto, può far riflettere sulla pertinenza del concetto di “comune rurale” quale insieme compatto e unitario, quale cellula base della legittimità sociale e politica che appare coerentemente usata nella letteratura politologica e sociologica.

Da questo punto di vista, l’analisi storica risulta essenziale per interpretare, e non solo retoricamente, il presente. Le tensioni territoriali, infatti, chiamano evidentemente in causa la nozione di confine, ai diversi livelli della sua utilizzazione: sia, cioè, come confine “interno” a una unità amministrativa, sia come elemento identificatore di una unità in relazione a entità esterne.

L’utilizzazione sistematica dei dati relativi alla frammentazione insediativa e ai suoi rapporti con l’assetto amministrativo locale ha permesso, dunque, di restituire un panorama mosso da molteplici connotazioni e istanze.

Essa ha consentito anche di riconoscere una dimensione delle tensioni locali dalle importanti conseguenze: i rapporti tra villaggi limitrofi che possiamo osservare attraverso l'immensa e sparsa documentazione relativa alle dispute confinarie. Lavori pionieristici avevano già in precedenza indicato nelle liti territoriali una dimensione della vita locale in grado di rendere esplicite pratiche di potere riconducibili a categorie culturali interne alla comunità contadina (se questa dimensione analitica ha ancora un senso): la «pratica dei confini»<sup>6</sup> rende manifeste culture del possesso che sarebbero altrimenti destinate a restare ignote.

È ancora Stopani, nel suo contributo sul Granducato di Toscana, a precisare diversi aspetti della conflittualità locale e delle sue pratiche di attivazione e ricomposizione. Innanzitutto, «il riferimento alla categoria giuridica del possesso». Le azioni possessorie intendono infatti «ricostituire una situazione di fatto in cui un possessore è estromesso dal suo precedente godimento di un bene o di un diritto»: «Più precisamente, le formule “mantenersi in/reintegrarsi nel possesso” come opposte a quelle di “innovazione” e “usurpazione” permettono agli attori di rendere pubblico un conflitto mobilizzando la protezione delle autorità contro le “innovazioni” e le “usurpazioni”». La mobilitazione può dunque riguardare “particolari”, comunità, autorità giudiziarie e magistrature centrali, che «sono al centro delle iniziative tese ad assicurare il possesso».

In secondo luogo, secondo l'autore, il linguaggio del possesso «appare condiviso, ad ogni livello della società, dai vari tipi di giurisdizione e poteri che si intrecciano sul territorio»: «Le stesse espressioni che dichiarano “innovazioni”, denunciano “usurpazioni” e preconizzano il “mantenimento di diritti” per mezzo di atti possessori di reintegro del possesso si ritrovano infatti riferiti ai molteplici livelli della *iurisdictio*». E, più in particolare, al pari dei diritti di singoli sui propri beni o di collettività sui propri patrimoni, così anche «la *iurisdictio* – intesa come facoltà di dire il diritto e di assicurare l'ordine stabilito – si manifesta e dev'essere mantenuta tramite atti possessori qualora delle innovazioni ne facciano presumere l'usurpazione».

Ma le stesse pratiche rappresentano anche delle forze che operano in contenziosi talvolta di durata plurisecolare, capaci di condizionare, o addirittura di creare, le dinamiche politiche e istituzionali più vaste. Vale a dire che la tensione territoriale non riguarda soltanto i rapporti tra microinsediamenti

<sup>6</sup> E. Grendi, *La pratica dei confini: Mioglia contro Sassello, 1715-1745*, ora in *In altri termini. Etnografia e storia di una società di antico regime*, Milano 2004, pp. 133-166.

appartenenti alla stessa unità amministrativa, ma anche le relazioni tra entità appartenenti a unità diverse, e ai più diversi livelli: diciamo, dal livello “comunale” a quello “statale”.

La tipologia storica e sociologica delle manifestazioni di espressione dell’ostilità che risolve talvolta tali tensioni può apparire qui fuorviante, e merita certo una riconsiderazione: la differenza tra faida, guerra, rappresaglia e manifestazioni simili, che tanto ha occupato antropologi e sociologi nel ventennio centrale del secolo scorso, può trovare qui un nuovo angolo prospettico. L’intreccio di giurisdizioni caratteristico delle società di antico regime non fa che abbassare e allargare i livelli di “internazionalità” dei conflitti.

Nel suo contributo, Cesare Morandini adotta uno sguardo di lungo periodo per costruire una tipologia di conflitti – liti confinarie – entro un “grappolo” di sette comunità contigue, tra Astigiano e Alessandrino. In quest’area dell’odierno Piemonte orientale è evidente, durante tutta l’età moderna, la grande varietà di assetti territoriali e istituzionali, giocati nell’articolazione tra comunità, feudalità e riferimenti imperiali e statuali. In definitiva, sarà il tipo di rapporto tra le singole comunità e i domini più ampi a determinare vuoi l’innescio di contenziosi con livelli diversi di intensità e violenza, vuoi il carattere più o meno “bilanciato” dei conflitti e del loro esito.

La tipologia delle modalità di conflitto e di ricomposizione si dispone dunque lungo una sorta di *continuum*: a un estremo, una tipologia di liti confinarie «composte», o «sopite» in una sostanziale «simmetria di rappresentanze, o accettazione pacifica dello stesso terreno giuridico»; all’estremo opposto, nel caso di «terre di feudalità imperiale» contro comunità appartenenti a entità statuali, si assiste a conflitti “asimmetrici”, alla «lite assoluta: senza argini, né vie di composizione».

Stopani ci offre, a sua volta, una sintesi di alcuni aspetti centrali della microconflittualità. In generale, essa «assume un aspetto particolare nelle terre di confine», dove (come nei casi esaminati da Morandini) due comunità afferiscono a due diverse autorità giudiziarie di una stessa formazione politica oppure a due distinte entità statali: «Sollecitati a tutelare i diritti dei ricorrenti, le autorità giudiziarie mobilitano delle procedure di mantenimento del possesso o registrano e certificano quelle messe autonomamente in atto dagli attori locali». Ma la stessa mobilitazione delle autorità giudiziarie consente loro di affermare le proprie prerogative a esercitare tali procedure in luoghi specifici. In definitiva, secondo Stopani, l’esecuzione d’atti possessori per «mantenersi in possesso» comporta una continua comunicazione con le autorità giudiziarie, che sono «investite di un ruolo fondamentale sia per registrare e autenticare quanto eseguito dai ricorrenti, sia per reintegrare quest’ultimi nel possesso di cui si dichiarano usurpati».

La documentazione storica piemontese, a cui i contributi qui raccolti at-

tingono largamente, fa emergere, inoltre, un punto centrale, troppo spesso sottovalutato dalla ricerca storica e sociologica: secondo i regimi fiscali, la tensione territoriale trova diverso alimento. In altri termini, la tensione territoriale appare caratteristicamente legata a un assetto del prelievo, sia esso signorile, cittadino o statale. La scelta (o la pratica) delle modalità di prelievo fiscale ha da questo punto di vista un'influenza evidente sulle tensioni territoriali.

Così, per esempio, il contributo di Sandro Lombardini cerca di mostrare come la responsabilità fiscale *in solidum* di corpi territoriali, che ha rappresentato la soluzione su cui si sono costruiti i poteri dello stato moderno o di Ancien Régime, abbia evidenti capacità di sollecitare in modo differenziale la valenza identitaria territoriale. In modo correlato, il contributo di Blythe Alice Raviola dimostra, tra l'altro, come l'analisi della catastazione, antica e particellare, debba rientrare a pieno titolo nella documentazione utilizzabile per l'analisi delle tensioni territoriali: tensioni crescenti entro i confini odierni del Piemonte con l'espansione della fiscalità sabauda non soltanto nel Monferrato e nell'Astigiano, ma anche, come osserva Palmero, in quelle zone alpine dove una riforma catastale in senso "moderno":

aveva contribuito a dare espressione ai diritti di proprietà e a nuovi limiti di definizione dei fondi. I conflitti si acutizzano infine con la richiesta di affermazione di una linea divisoria della sovranità territoriale, entro cui siano individuabili anche i confini fra i diversi poteri territoriali e delle proprietà catastali.

Parallelamente, i contenziosi intorno alle linee di confine alpino erano ormai conseguenza delle "soluzioni possessorie" generate dal riassetto dei bilanci delle comunità, che «avevano assegnato diritti e rendite sui pascoli comunali ai propri creditori. I diritti al pascolo [...] vengono ridistribuiti a gruppi e singoli, legati in modo diverso alle comunità, anche dal solo rapporto creditizio». Stopani, a sua volta, ci ricorda come le pratiche della "giustizia ai confini" invitino a riflettere sulla natura multiscalare del contenzioso intercomunitario, sul rapporto reciproco tra diritti comunitari, prerogative degli organi giudiziari e giurisdizione sovrana.

Nel complesso, la discontinua ma persistente presenza delle tensioni territoriali tra microinsediamenti condiziona ovviamente la dimensione analitica della "identità territoriale", nel senso che rende più o meno compatto lo spazio politico locale. Il nesso tra prelievo e identità territoriale, che qui si è individuato, deve anche far riflettere sulle metodologie con le quali si sono analizzate e si analizzano tutte quelle ideologie politiche che hanno puntato in passato e puntano oggi sulla dimensione locale come matrice dell'organiz-

zazione politica e fabbricano unità territoriali fittizie in nome di ideali politici mitici.

Ma l'estensione al presente del "tempo lungo" della nostra osservazione permette di osservare come le più generali trasformazioni attualmente in corso vengano vissute localmente come uno stimolo a ribadire un processo di cui è possibile invece rintracciare l'esistenza secolare. La tensione reciproca tra i segmenti, o microinsediamenti del villaggio, non appartiene al passato tradizionale, bensì, come hanno spesso sostenuto gli antropologi e altri studiosi delle cosiddette società complesse, è una delle dinamiche tuttora operanti localmente.

È ancora Stopani a ricordarci come «a essere implicate» siano insomma «le stesse prerogative giurisdizionali delle autorità mobilitate a difesa del possesso»:

Per questo motivo, la microconflittualità intorno alla risorse sul territorio con l'esercizio concreto della tutela possessoria legata alle prerogative giurisdizionali partecipa alla costruzione dei quadri spaziali in cui tali prerogative sono esercitate.

Insomma, le procedure di mantenimento del possesso invocate dagli attori locali in conflitto «mettono in moto tensioni e dinamiche istituzionali», che, a loro volta, «hanno ripercussioni sulla definizione degli ambiti spaziali d'esercizio delle loro prerogative».

Nel passato tali dinamiche conducevano, per esempio, a processi di apparrocchiamento, o alla conquista di autonomie segmentarie, e tuttora è possibile interpretare alla luce di tensioni analoghe trasformazioni territoriali e relazioni "interne" alle località. La loro manifestazione, oggi, deve costituire un elemento consapevole della nostra osservazione, un punto importante della nostra agenda, anche nell'ottica di una riforma della maglia amministrativa.

Possiamo accennare brevemente, in questo senso, a due diversi esempi riferiti al Piemonte odierno. Non è un caso se Maria Paola Pasetti, nel suo intervento dedicato alle funzioni e scelte del governo locale e, in particolare, alla riforma della maglia amministrativa, cita un caso non del tutto risolto di «contestazione di confini» tra due comuni piemontesi. Di durata ormai «plurisecolare», il contenzioso – un «apparentemente assurdo contendere» – riemerge infatti a tutt'oggi, nonostante i tentativi succedutisi nel corso del tempo per addivenire a una «soluzione coerente con il passato ma aggiornata con parametri territoriali ed amministrativi moderni».

D'altro lato, Daniele Borioli pone, nel suo intervento, un problema di carattere più generale. Si tratta infatti di «produrre modelli per poi costruire più efficaci ambiti decisionali nella ridefinizione dei sistemi di *governance*». Ap-

punto tra gli ambiti decisionali efficaci egli annovera oggi lo “spazio politico locale”: spazio che è «soggetto a continua ridefinizione». Adduce più di un esempio concreto, di cui ha avuto esperienza diretta in qualità di pubblico amministratore. Fra questi il caso piemontese di Frascetta: «Noi siamo riusciti qualche anno fa a reinventare, attraverso l’iniziativa autorizzatoria nei confronti di un centro ecologico polifunzionale, che si doveva andare a insediare nel sito storicamente occupato dalla fabbricazione nucleare, a reinventare in maniera robusta il costituirsi dello “spazio politico locale” che si chiama Frascetta che è una “cosa” che nelle normative non esiste. Frascetta ha una sua storia, ma non vi è nessun consiglio di circoscrizione, anche se nel tempo era venuto costituendosi come uno spazio politico locale che tendenzialmente andava ad aggregare comunità».

Nel suo intervento incentrato su problemi di metodo, Osvaldo Raggio così osserva: «Anche le forme del possesso e della giurisdizione rivelano variazioni e discontinuità, e soprattutto qualificano i beni e le risorse in tutti i sensi: valore d’uso, significato culturale e simbolico». Giacché «lo studio locale, o lo studio dettagliato di un punto»

non è tanto interessante per scoprire tutti gli aspetti di quel luogo o di quel punto; credo che si possa studiare un punto o una località per cercare di costruire e di impossessarsi di domande che poi possono risultare utili o più efficaci in altri punti, in altre località, in altri contesti.

«Quali elementi – si domanda dunque l’autore – possono essere identificati nella costruzione di un territorio, sempre con l’attenzione rivolta a forme e variazioni?»; quali sono «i mattoni di questa costruzione?». Sono appunto le «forme del possesso» a definire, secondo Raggio, «sia i beni sia la giurisdizione, in un legame molto stretto». Le forme del possesso appaiono un «elemento fondamentale», che «sta al centro, in modo più o meno esplicito», di molti tra i contributi al presente volume.

## *6. Spazio politico locale e riforma amministrativa*

La natura problematica del nesso tra frammentazione insediativa, articolazione del panorama istituzionale locale e rapporto con le istituzioni esterne deve far riflettere sulla nostra elaborazione di concetti quali quello di “riforma amministrativa” e, più in generale, di “riforma”. Se ci soffermiamo, per esempio, sul caso del Piemonte, troviamo periodi di evidente attivismo istituzionale.

I secoli XIII, XVII, XVIII, l'età napoleonica, lo stesso secolo XX, rappresentano certamente la capacità di progettare coerenze e configurazioni territoriali (distrettuazione, maglia amministrativa, e altri concetti simili), ma possono essere letti anche alla luce della configurazione dello spazio politico locale con il quale entrano in relazione.

Per il periodo medievale il rapporto fra popolazione e territorio non sempre appare rigido, collegato con l'esercizio di una giurisdizione definibile geograficamente, per il fenomeno alquanto consueto di sovrapposizione signorile o, per converso, di presenza di più comunità insistenti sul medesimo territorio: soltanto l'intervento dei comuni cittadini, protesi alla costruzione di un territorio a diretta dipendenza amministrativa, avvia processi di ridefinizione dell'habitat con la creazione di nuovi insediamenti amministrativamente riconosciuti (villenove), come sottolineano, per esempio, i contributi di Caffù e di Rao negli esempi del circondario di Chieri e della pianura vercellese e novarese.

Per quanto riguarda il periodo moderno, il caso piemontese offre molteplici elementi di riflessione: la crisi finanziaria del principato sabaudo durante il secolo XVII ha imposto una trasformazione del rapporto tra centri istituzionali e spazi politici locali: da un lato, la crescita e la mutazione giuridica del prelievo (prelievo straordinario e sue magistrature) hanno imposto nuove configurazioni politiche locali (infeudazioni). Dall'altro, ha indotto per motivi fiscali le frammentazioni di contadi delle città soggette, creando nuovi e più frastagliati spazi politici locali (es. Villanova e Biellese). Se lette al livello locale, iniziative riformistiche quali la Perequazione fiscale rivelano sorprese: trasformazione nella denominazione dei luoghi, nel loro statuto, nei rapporti reciproci tra i microinsediamenti, nella definizione stessa della capacità e qualità colturale della terra.

Ancora, periodi meno studiati in dettaglio, come l'epoca napoleonica, stanno rivelando capacità dialogiche da parte delle istituzioni centrali, che acquistano significato solo se lette alla luce dei panorami locali con i quali entrano in relazione. Un esempio furono, in questo senso, i continui quanto effimeri rimaneggiamenti amministrativi di epoca napoleonica nel neonato Dipartimento dell'Agogna, che fece parte della Repubblica Cisalpina, come riferisce Roberto Leggero nel suo contributo sull'area dell'Alto Novarese e del Verbano. Nel 1807, una particolare dinamica precedette la riorganizzazione delle circoscrizioni sovracomunali, denominate "cantoni". Ai podestà e ai sindaci del dipartimento fu chiesto di rispondere per iscritto a una serie di domande:

Oltre a informazioni relative ai confini, alla distanza tra i comuni e i loro confinanti, allo stato delle strade, alla parrocchia, al possesso di una mappa del territo-



rio comunale, alle relazioni economiche con i confinanti, si chiedeva alle amministrazioni comunali di esprimersi in merito alle aggregazioni stesse: quali ragioni avrebbero consigliato l'aggregazione di ciascun comune ad altri?

In epoca successiva, la stessa riforma fascista degli usi civici e della maglia amministrativa comunale, tendente, come ci ricorda Tigrino nel suo contributo, a razionalizzare la struttura statale in un senso fortemente accentrato, applicando in modo autoritario soluzioni imposte e gestite a livello "alto", offre nondimeno nuovi angoli visuali per valutare lo spazio politico locale: intervenendo su aree in cui i territori comunali si sono definiti da poco, su maglie insediative diverse, produce effetti diversi.

Viene da domandarsi se non esista la possibilità di leggere in modo analogo anche la storia del secondo dopoguerra. Secondo Tigrino, che, come abbiamo accennato, concentra la sua attenzione sugli accorpamenti effettuati nel lembo sudorientale della provincia di Cuneo, la rapida reintegrazione di quasi tutte le entità comunali sopprese ebbe l'effetto di alimentare, per così dire, una percezione distorta del trascorrere del tempo:

[I]l fenomeno [degli accorpamenti] risulterebbe in un certo senso estraneo alla storia delle circoscrizioni comunali, che sono invece caratterizzate da una secolare sopravvivenza. Non di rado tale vulgata – se vogliamo legittimata dagli stessi organi repubblicani deputati a esprimere pareri relativi alle pratiche – è sfruttata, paradossalmente, proprio da certa storiografia municipalistica, che liquida tali operazioni come illegittime ed estranee al contesto locale.

Ma sono proprio «le dinamiche di questi accorpamenti e delle successive ricomposizioni», purché «ricostruite ad una scala analitica locale (topografica)» e su un lungo arco di tempo, a rivelare agli storici la specifica articolazione territoriale e insediativa esistente entro le comunità, e ciò a dispetto di una maglia amministrativa comunale «caratterizzata da una secolare stabilità».

Così, per esempio, nell'area esaminata da Leggero, gli accorpamenti, anche quando – con l'eccezione della fusione lungamente contrastata di Intra e Pallanza nel comune di Verbania – «ebbero brevissima vita», rientrano tuttavia in una vicenda storica di lungo periodo:

[A] partire dal momento della sua integrazione nello stato piemontese e fino al secondo dopoguerra, ci si può facilmente rendere conto di come il dato fondamentale non sia tanto quello della persistenza delle strutture amministrative e di governo del territorio, quanto piuttosto il continuo ripensamento e la continua modificazione delle istituzioni chiamate ad amministrare quello stesso territorio.

Ma la considerazione del nesso tra frammentazione insediativa, articolazione istituzionale e poteri esterni ha implicazioni che investono settori più ampi della storia strettamente amministrativa, e coinvolgono invece una storia larga delle pratiche scientifiche. Ogni riforma ha infatti una sua logica, parla un suo linguaggio ed esercita un potere di denominazione e di classificazione che entra necessariamente in rapporto – e non necessariamente in collisione – con lo spazio politico locale. Ora, se è evidente che la capacità di nominazione è da intendere come un atto largamente di prerogativa giurisdizionale, è altrettanto evidente che l'esercizio dei poteri di classificazione non rappresenta soltanto la progettualità istituzionale, ma deve essere letta come l'esercizio, lo sviluppo di una situazione dialogica.

Ad esempio, aspetti apparentemente secondari della letteratura amministrativa, come la redazione ecclesiastica degli *status animarum*, quella comunale delle consegne di bocche, i catasti antichi, quella statale della Perequazione o delle relazioni degli intendenti, sono in grado di rivelare attraverso la loro stessa struttura interna il rapporto con i panorami istituzionali locali (riconoscimento dei microinsediamenti, e a quale livello ecc.). Da questo punto di vista, ci si può domandare se, con l'avvento dell'età statistica, la "misura" dei luoghi abbia anch'essa una relazione con lo spazio politico locale, oppure segni davvero una relazione indifferenziata, "funzionale", con la "periferia".

Con enfasi non dissimile, Maria Luisa Sturani sottolinea, nel suo contributo, «l'intreccio tra geografia storica e geografia amministrativa» per mettere in guardia contro «un'illusione ottica generata dalla lettura a livello centrale»: il rischio, cioè, di «esagerare la portata di tali tentativi di centralizzazione del controllo sulla costruzione degli spazi locali». Da un lato, infatti, non vi è dubbio che «l'azione sulle circoscrizioni comunali» rientra nelle dinamiche tipiche dello stato moderno. Essa è:

uno dei molteplici strumenti attraverso i quali lo stato moderno ha progressivamente eroso i meccanismi esercitati dalle comunità locali sul territorio – come nel campo della legislazione forestale o sugli usi civici – tentando di ridurne il ruolo nelle pratiche di definizione dei confini.

D'altro lato, però, occorre evitare una «lettura liquidatoria e semplicistica», che contrappone «il campanilismo alla modernizzazione amministrativa». È invece necessario spostare nuovamente lo sguardo «dal contenitore spaziale verso il contenuto sociale e insediativo dei territori locali». Gli interrogativi a cui rispondere riguardano infatti:

quali sono le poste in gioco – cioè le risorse e le reti di relazioni – a difesa del cui controllo tra Otto e Novecento le comunità locali riescono a negoziare con il cen-

tro la propria territorialità? E quali sono gli attori, gli strumenti e i linguaggi mobilitati in questi processi dal basso?

Possiamo fare riferimento al processo, descritto nel suo contributo da In-gold, di concentrazione della gestione della rete dei canali cittadini in mano all'amministrazione comunale di Milano nella seconda metà dell'Ottocento. Anteriore, nei suoi esordi, alle riforme crispine in materia di pubblica igiene, nonché alle leggi sulle municipalizzazioni, esso rivela una spinta di origine comunale, «qui s'appuie sur des réformes nationales, les utilise, sans pour autant s'instituer comme simple relais de l'État». La vicenda milanese ci invita, in questo senso, «à reconsidérer la question des impulsions, “par le bas” ou par le centre, des municipalisations. L'apparition précoce d'un vocabulaire affirmant les exigences d'un “service public” annonce les municipalisations des premières années du XX<sup>e</sup> siècle».

Con una regressione cronologica, possiamo ancora richiamarci al contributo di Lorenzetti riguardante il caso svizzero del Ticino, dove si delinea un particolare esempio di rapporto tra spazio politico locale e poteri centrali, non privo di possibili approfondimenti in senso comparativo. Al centro della ipotesi di Lorenzetti è il ruolo assunto dalle autorità sovrane svizzere dopo la loro «presa di potere di controllo» sulle terre ticinesi nel secolo XVI. Le autorità svizzere cercarono, sì, d'intervenire sistematicamente nei “processi decisionali” ticinesi, in particolar modo nelle «procedure di aggregazione al vicinato di persone cosiddette forestiere», che rappresentavano per le autorità centrali «una fonte di reddito molto concreta».

E tuttavia, con un apparente paradosso, le autorità svizzere non misero mai in questione il preesistente ordinamento istituzionale ticinese. Ora, l'ipotesi che Lorenzetti suggerisce di approfondire è che, nel rapporto con le autorità centrali, i poteri locali si siano «vieppiù appoggiati» al diritto comune: una scelta meditata, poiché proprio il diritto comune esulava dagli interventi amministrativi delle autorità sovrane svizzere, che, anzi, «ignoravano del tutto quello che era il diritto comune».

Ana Cristina Nogueira da Silva descrive, nel suo contributo sul caso del Portogallo, la vasta opera di razionalizzazione politico-amministrativa delle circoscrizioni territoriali promossa dal primo ministro Pombal negli anni Settanta del secolo XVIII, quindi ripresa dalla Corona, sullo scorcio del secolo, nel quadro di un progetto di riforma globale del territorio del Regno. Nogueira Da Silva mette in luce gli aspetti contrastanti di uno sviluppo in senso dia-logico dei progetti di riforma portoghesi e della loro attuazione. Nello sforzo di eliminare gli intrecci e i conflitti giurisdizionali, vi fu, da un lato, il carattere ostentatamente “ideale”, quasi “cartesiano”, del progetto di riforma in chiave razionalizzatrice, che si appellava a precise “grammatiche” di tipo

geometrico per la “regolarizzazione” del territorio: per esempio, la pervasiva immagine del “cerchio” come principio di configurazione e demarcazione concentrica di ciascun distretto o circoscrizione in termini di ideale equidistanza da un luogo centrale.

Ma, d’altro lato, i tentativi pratici di attuazione della riforma furono improntati a un atteggiamento assai “più pragmatico e moderato” nei confronti della geografia “immaginata”, giacché dovettero affrontare una necessità di mediazione con una complessa “geografia di interessi locali”, tra i quali faceva spicco il timore di funzionari e magistrati locali di vedersi ridurre gli emolumenti personali a fronte di possibili ridimensionamenti territoriali entro la nuova geografia amministrativa. Il dialogo ingaggiato tra le élite locali e le autorità centrali si era ormai impadronito perfettamente del “vocabolario moderno” della legislazione, ma con lo scopo di rivendicare interessi locali o particolari:

Foi quase sempre em função desses interesses que os oficiais camarários mobilizaram os princípios enunciados na nova geografia ideal, como a centralidade geométrica das capitais administrativas. Os oficiais reproduziram nas suas representações o tom “generalista” da lei, tendo alguns sido muito hábeis na mobilização do vocabulário político mais “moderno”, e evocaram com muita frequência os critérios “geométricos” que a lei privilegiava.

Di fatto, una riforma giurisdizionale complessiva dovette attendere le rivoluzioni liberali del secolo successivo.

Per il Regno di Napoli il contributo di Salvemini descrive, invece, a partire dall’età moderna, un processo di “destabilizzazione” che si sviluppa contestualmente, si può dire, agli stessi processi di «statizzazione» e «gerarchizzazione» promossi dal centro. La fonte qui chiamata in causa sono «*Descriptioni*» del Regno, che, a partire dall’ultimo Cinquecento e fino al Settecento inoltrato, appaiono come i derivati letterari di un processo precoce di “inquadramento locale, centrato sul fisco regio”, che finisce per dare forma a «un repertorio di luoghi fiscalmente rilevanti». E tuttavia, mentre questo repertorio si stabilizza, vanno definendosi “altre logiche che lo destabilizzano dalle fondamenta”. Si tratta delle “grandi inchieste pubbliche” dello scorcio del Settecento, che tendono a creare uno «spazio reso giuridicamente “liscio”»: «[L]o stato, una volta liberatosi dei vincoli dell’antico regime, potrebbe promuovere, ai fini di pubblica felicità, le circoscrizioni che meglio rispondono agli “effetti di ragione”». Quali eredità durevoli lasciarono simili «quadri concettuali adottati dai decisori dei tempi nuovi»? «Non sembrerebbe esservi dubbio» che va annoverata tra esse «una concezione associativa del comune», intesa come «un’idea dell’ente locale come espressione giuridica di una

formazione naturale precedente ogni ordinamento politico, che verrà ripresa in vari modi nei municipalismi di ogni tipo, in particolare in quello cattolico».

Con riferimento ai tentativi più recenti di riforma dello spazio politico locale – “a quanto sta avvenendo in Italia ed in Europa negli ultimi dieci anni” – l’intervento di Maria Paola Pasetti sottolinea:

una straordinaria trasformazione del sistema istituzionale in concomitanza con una straordinaria trasformazione della realtà: il decentramento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali; la crescita dell’Europa, con nuove legislazioni “allargate” ed enormi mercati.

In particolare, il «decentramento delle funzioni amministrative» è un tema centrale di almeno quattro contributi. Con una impronta fortemente teorica, Fiorenzo Ferlaino sembra ravvisarvi, nel suo contributo, il caso particolare di un principio di portata generale, secondo cui «le trasformazioni delle comunità e delle identità a base territoriale avvengono nella storia per salti». Si tratta di «processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione», nei quali l’azione politica svolge un duplice ruolo, di causa e insieme di effetto: «La ricomposizione e razionalizzazione della maglia segue in qualche modo un cambiamento politico e viceversa la Politica si definisce e si rappresenta attraverso un cambiamento delle partizioni territoriali». Oggi, secondo Ferlaino, noi «stiamo vivendo uno di questi salti», grazie a un «cambiamento radicale dei principi organizzativi sociali e territoriali». È il processo legislativo in corso, «cominciato dalle leggi Bassanini», a porsi l’obiettivo di «invertire i flussi decisionali»: la «caduta del principio napoleonico del decentramento», inteso come delega di alcune funzioni statali, apre infatti la strada al principio di sussidiarietà. E, grazie alla sussidiarietà, «si parte dal basso: colui che è in basso [...] delega agli istituti di livello superiore quelle funzioni [...] che non è in grado di svolgere per la loro complessità o per la loro dimensione allargata». In definitiva, decentramento e sussidiarietà appaiono non solo «concetti assolutamente diversi», ma, nei termini descritti, «assolutamente antitetici».

Di fatto, nelle odierne riforme improntate al decentramento amministrativo e a un rinnovamento dei concetti ispiratori delle funzioni degli enti locali sembra di potere ravvisare un duplice ordine di problemi che investono lo spazio politico locale. Da un lato, la definizione delle prerogative istituzionali che connotano diverse circoscrizioni, quali le province e i comuni; d’altro lato, le novità nei modi del prelievo fiscale e della sua gestione. Le due questioni appaiono peraltro interconnesse, sia pure su diversa scala.

Nel suo intervento, Ezio Guerci descrive le «tensioni» che si manifestano

su diversa scala nella elaborazione del «piano territoriale di coordinamento provinciale, cioè il piano regolatore dello sviluppo della provincia di Alessandria», nel quale egli è personalmente impegnato. Due, secondo l'autore, sono i modi, o le impostazioni, «in cui si può intendere la possibilità di governare la programmazione di questo Ente». Entrambe le ipotesi proposte sembrano però comportare il rischio di portare a una situazione di stallo.

La prima opzione è quella di «fare un disegno razionale di programmazione», ignorando, «potremmo dire, le pulsioni del territorio». Il disegno, però, sarebbe destinato a fallire: «È così ovvio che non sto nemmeno a provare a spiegarlo: non interesserebbe a nessuno, e non avrebbe nessuna possibilità di determinare delle condizioni di sviluppo. Intanto, per prima cosa i comuni della provincia cercherebbero immediatamente di delegittimare la provincia in questa sua azione di programmazione». L'alternativa opposta sarebbe quella di «tenere conto di tutte le pulsioni che vengono dal territorio», approccio anch'esso «spesso [...] destinato all'insuccesso [...] soprattutto quando i territori sono tra loro in concorrenza e si possono determinare delle condizioni che a vario titolo rendono impossibile la sintesi». Alla base, occorre affrontare il problema di «come rendere efficace il processo decisionale», giacché, secondo l'autore,

non esistono modelli razionali di organizzazione, esistono piuttosto modelli razionali di organizzazione che vengono adottati a seconda del tipo di quadro relazionale, sviluppo culturale, attitudini, proiezioni verso l'innovazione o meno sia di un *milieu*, sia dei protagonisti dell'organizzazione. L'analisi della cultura degli *stake holder* è oggi ritenuta un elemento fondamentale dell'azione di progettazione organizzativa.

Nel suo intervento, Riccardo Triglia commenta, tra l'altro, certi aspetti fiscali del «piano territoriale di coordinamento provinciale»:

[D]a quando il controllo del piano è passato dalla regione al livello inferiore i controlli sono fortemente indeboliti. Il patrimonio naturalistico ambientale della provincia rischia ad esempio di essere minato dalla corsa all'ICI attraverso la ricerca di insediamenti produttivi che talvolta deturpano l'ambiente. Vero è che la attribuzione dell'ICI al singolo comune crea sperequazioni molto forti: Comuni confinanti con maggiori o minori insediamenti industriali possono godere di un sistema finanziario fortunato o disperato.

Un problema cruciale dei processi di decentramento amministrativo appare, nella descrizione di Piercarlo Fabbio, la norma sulla «fusione dei comuni», che l'autore definisce tra quelle «che hanno avuto meno successo nel corpus delle leggi sulle autonomie locali»:

Al punto che oggi, piuttosto di dire a un Sindaco di fondere il proprio comune con uno vicino, si preferisce utilizzare una serie di meccanismi forse tortuosissimi di associazione fra i Comuni: dai consorzi fino alle associazioni per i servizi, fino alle unioni dei comuni perché altrimenti si cozzerebbe contro resistenze al processo di fusione.

Le “resistenze” sembrano qui dovute in parte al fatto che: «in qualche modo, si fonde solo la sovrastruttura politica e amministrativa», mentre «l'intero territorio fuso sarà retto da un unico consiglio comunale».

Se in passato i comuni erano amministrati all'insegna della “collegialità”, organismi «in cui il consiglio comunale prevaleva sul sindaco, lo sostituiva a proprio piacimento», oggi, viceversa, «si profilano invece comuni dove i Sindaci, se vogliono, sostituiscono il consiglio comunale». Le alternative alle mancate fusioni – «dai consorzi fino alle associazioni» – presentano «modelli analoghi»; in particolare: «come fanno i consigli comunali a incidere sulle politiche di strategia dei consorzi, visto che all'interno dell'assemblea dei consorzi i comuni sono rappresentati dai sindaci, e questi ultimi, di solito non vanno a rappresentare indirizzi che hanno ricevuto dal consiglio comunale[?]».

Anche Triglia affronta con pessimismo il tema del decentramento amministrativo, descrivendo un ridimensionamento delle competenze comunali che sembra porsi in contrapposizione a quelle delle “città”: «Se ripenso agli anni passati da sindaco in un piccolo comune del Casalese registro che non è [più] nelle mani degli amministratori l'istruzione, la sanità, i prodotti e la distribuzione di *utilities* fondamentali quali l'acqua, l'energia, i trasporti i rifiuti». Ma, se «in una città grande come Alessandria» molti di questi servizi «sono nella gestione, diretta o indiretta del Comune», viceversa, «su quasi tutto il resto del territorio della provincia ci riferiamo a gestione di terzi». Ora:

trattandosi di gestioni consortili o affidate a società degli enti locali[,] caduto il sistema politico legato ai partiti, che erano anche organizzatori sia della domanda che dell'offerta, è molto difficile trovare intese tra i piccoli comuni. Fatalmente tutto è passato nelle mani dei grandi comuni di riferimento, spogliando pressoché totalmente i piccoli comuni di una presenza efficace nella gestione dei servizi sopracitati.

A questo riguardo, l'invito implicito di Ferlaino a misurarsi in senso comparativo con l'esperienza storica francese sembra qui ripreso in chiave di attualità. Ancora secondo Triglia, infatti, «la Francia ci offre l'esempio di un frazionamento comunale molto superiore al nostro, ma passato il confine troverete venti/trenta comuni con un solo direttore e con la gestione unificata di

tutti i servizi». Il confronto è riproposto in termini affini da Guerri, quando afferma che «dobbiamo fare delle unioni di comuni che, come accade in Francia, siano trasparenti rispetto alla decisione del comune. In questo appoggio, il titolare del servizio della funzione amministrativa dell'attività deve rimanere il comune. Se lo diventasse una unione di comuni, o un consorzio, il comune ne sarebbe esautorato».